Report of the Audit of the House of Commons Administration

Office of the Auditor General of Canada

Report of the Audit of the House of Commons Administration

92-01707/

©Minister of Supply and Services Canada 1991
Cat. No. SA3-7/1991
ISBN 0-662-58649-2

AUDITOR GENERAL OF CANADA

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

To the Honourable Speaker of the House of Commons:

I have the honour to transmit herewith my Report on the Audit of the House of Commons Administration.

L. Denis Desautels, FCA
Auditor General of Canada

OTTAWA, November 1991

Table of Contents

INTRODUCTION

Section 1
Matters Of Special Importance 1

Section 2
Characteristics and Recent History 4

Section 3
Audit Approach 10

AUDIT OBSERVATIONS

Section 4
Management and Decision Making 12

Section 5
House Of Commons Services 18

Section 6
Members' Expenditures 26

Section 7
House Of Commons Security 32

Section 8
Basic Administrative Functions 37

Section 9
Managing Employee Performance 42

Section 10
Summary Of Recommendations 47

APPENDICES

Appendix 1
Correspondence

Appendix 2
Audit Criteria

Cover: *The Confederation Building of the House of Commons as reflected in the C.D. Howe Building where the Office of the Auditor General is located. Photo courtesy of Industry, Science and Technology Canada.*

Section 1
Matters of Special Importance

In the simplest terms, the purpose of the audit of the House of Commons was to examine how well the House is run, in an administrative — not political or legislative — sense.

1.2 This question is important because the work of the House of Commons is important to all Canadians. If the House is well administered, the work of Members, the House and its committees is facilitated. Recognizing this, the objective of this audit was to assess, for the Board of Internal Economy, whether the systems and practices in place within the House administration are satisfactory. This should help the Board improve administration, where improvements are needed.

1.3 Our audit dealt with the support provided to the House by the Clerk of the House, the Administrator and the Sergeant-at-Arms (collectively referred to throughout the report as the "House administration"). This audit report does not address how the 295 Members of Parliament organized and managed the offices, staff and resources made available to them by the House or the merits of expenditures they incurred. We did examine some Members' transactions to determine whether overall House administration financial procedures were adequate.

1.4 This is the second audit by the Auditor General of House administration. The first audit, in 1980, identified serious and longstanding administrative deficiencies. In response, the House administration underwent fundamental change in the early 1980s. By 1983, when we did a follow-up, we found significant progress in almost all areas.

1.5 In 1980 we made a series of recommendations, the implementation of which dramatically changed the nature of House administration, particularly in the area of management systems and practices. In 1991 we found a quite different situation. While our observations indicate that a significant number of areas need improvement — in some cases major improvement — our observations do not suggest serious, widespread problems.

1.6 Still, the recommendations we are making, if acted upon, should have a far-reaching effect on House administration; one that will ultimately facilitate the work of Members and the House. In this section, we highlight issues that we consider to be of particular importance.

1.7 House-wide management needs to be strengthened. Some of the most important observations and recommendations of this audit deal with the structure and process of management in the House (section 4). Deficiencies noted throughout this report reflect the fact that, in the past, different parts of the House administration have operated relatively independently. Mechanisms for providing a House-wide perspective have been weak. A priority in coming years should be to foster more interaction and co-ordination between the different activities of the House administration.

1.8 We make a series of recommendations to re-examine and formalize the structure of the management committees, and improve information, planning and direction. Most importantly, these changes should improve the support provided to the Board of Internal Economy, and facilitate its work. Under the law as set out in the Parliament of Canada Act, the

Board of Internal Economy is responsible for all administrative and financial matters relating to both Members and the House administration. While all responsibility for House administrative matters rests with the Board, it is important to recall that its Members serve part-time and that much of its attention will be taken up on matters which directly affect Members. So, with limited time available to fulfil its statutory responsibility, the Board must be supported by formal processes and systems, but these must not be overly complicated or bureaucratic.

1.9 A new approach to Members' expenditures is needed. The House, like all legislatures, has a difficult balancing act. It must provide support to Members to facilitate their work, but yet do so with fixed resources. One of the simplest ways is to establish specific limits and restrictions. For example, the House permits Members to send annually no more than four newsletters, called "householders". Although this no doubt curbs wasteful use or misuse, it restricts the Member to some extent. For example, the Member who thinks that bimonthly householders are a more effective way to communicate than frequent trips to the constituency cannot make that choice.

1.10 The House has gradually made its rules less restrictive, and support more generous. But it has not set up a parallel mechanism to encourage Members to use resources and services with economy and efficiency.

1.11 We believe that the current approach to Members' expenditures needs to be rethought (section 6). The House should implement two measures. First, it should provide more information on Members' expenditures; both to Members, and then to the public. Second, in due course, it should extend Members' budgets so that they pay for services now paid for directly by the House.

1.12 Little information on expenses for each Member is made available. No doubt, providing this information to Members would itself encourage better use of resources. Even better would be to disclose this information to the public. The knowledge that expenditures will be scrutinized would provide an added incentive for Members to use resources well. We recommend a phased approach that would first provide information to each Member, then to the public by the beginning of the next Parliament.

1.13 The second measure we suggest is that, in due course, more services be paid directly from Members' Operating Budgets. This would require that these budgets be suitably adjusted, after consideration of such factors as constituency size and distance from Ottawa. Overall spending would be limited to that amount. Travel, telecommunications, householders, and printing are potential candidates for inclusion.

1.14 There are three substantial benefits that should result. First, it would reduce the number of arbitrary limits needed; the Member who wants to produce bimonthly householders, and fund this by travelling less, could do so. Second, it would provide Members with a direct benefit from economizing; every dollar saved would be available for use elsewhere in the budget. Lastly, it would put greater pressure on the House to provide services economically and efficiently, since their costs would have a direct effect on Members' funds.

1.15 Services meet Members' needs. An organization must accomplish its objectives. In the case of the House administration, we asked Members and their staff whether services meet their needs. The results speak for themselves — for almost all services, about 90 percent of respondents said that their needs were well met (section 5). Clearly, managers and staff of the House have reason to be proud of this accomplishment.

1.16 Efficiency of services varies. Another important question is whether services are delivered in an efficient manner. Here, the results are mixed (section 5). We found some services that compare favourably to the "well-performing organizations" reported in our 1988 Annual Report; services that have continually improved operations and client services and exhibit good management practices. We also found some at the other end of the spectrum; where operations are inefficient, and management practices inadequate. One result is that, for a number of services, costs are higher than necessary. A priority of the House administration should be to bring all services to

the level already achieved by some. In some cases, like printing and messengers, this will require a fundamental rethinking of how the service is delivered.

1.17 Two important changes to security are needed. The provision of security to protect Members is one of the most important services provided by the House administration. It involves more than simply securing people and assets; it must also take into account the tradition of public access to the legislature and to Members. The House shares the Centre Block with the Senate and occupies the grounds of Parliament Hill, the policing of which is largely the responsibility of the RCMP. We concluded that two significant changes to current security arrangements are needed. First, we recommend improving the effectiveness and the control of the security perimeter, by strengthening existing security measures.

1.18 Second, we concluded that radical changes to joint security arrangements with the Senate are very likely needed — ones that we are examining further as part of an audit now underway of matters of joint interest to the House and Senate, to be reported to the two Houses in 1992. At this point, we believe the two separate security services should be merged into one joint force.

1.19 In the body of the report, we describe our significant observations and recommendations, beginning in section 4.

1.20 Because only a limited number of federal statutes — and no government central agency rules — apply to the House administration, we based audit criteria on general standards of good management, adapted to the special nature of the House and the practices of similar legislatures. Some of our audit observations deal with specific details of House administration, others with higher-level issues. This reflects the fact that the report is aimed at different audiences — the Board of Internal Economy, Members, and the general public. Management had recognized many of these issues and action is already underway in several areas. For some issues, for example public disclosure, timing is critical; with prompt attention it should be possible to complete these changes by the next Parliament. The underlying key to effectively implementing these changes is the role of the Board. Whether the implementation of a particular recommendation can be delegated to management, the Board must take overall responsibility for ensuring implementation.

Section 2
Characteristics and Recent History

The House of Commons is well known to Canadians, as a symbol of our democratic form of government, and of the nation itself.

2.2 Ours is a form of responsible government, meaning that the executive is drawn from the House of Commons, is responsible to it, and must maintain its confidence. Many of the activities that occupy the House, its committees and its Members are tied to the dual roles of passing legislation, and holding the executive responsible.

2.3 The House of Commons, its committees and Members are supported by resources and services administered by staff under three senior officials: the Clerk, the Administrator and the Sergeant-at-Arms. The organization of the House of Commons is shown in Figure 1. In this report, we refer to the activities carried out in the three branches as the "House administration" to distinguish them from those of the legislature itself. The annual expenditures of the House of Commons in 1990-91 were $219 million, as shown in Figure 1, and about 1700 person-years.

Key Characteristics of the House of Commons

2.4 The House of Commons has a number of characteristics that distinguish it from other public sector organizations. These unique characteristics have important implications for how the House functions and how it is managed. As a result, House administration, while similar in many ways to other public sector organizations, is also different in some respects.

2.5 The House is administratively autonomous. Parliament, and parliamentarians, have a series of rights, immunities and powers collectively referred to as "parliamentary privilege". These developed in the United Kingdom as the institution of Parliament evolved. In Canada, they are based in the Constitution Act.

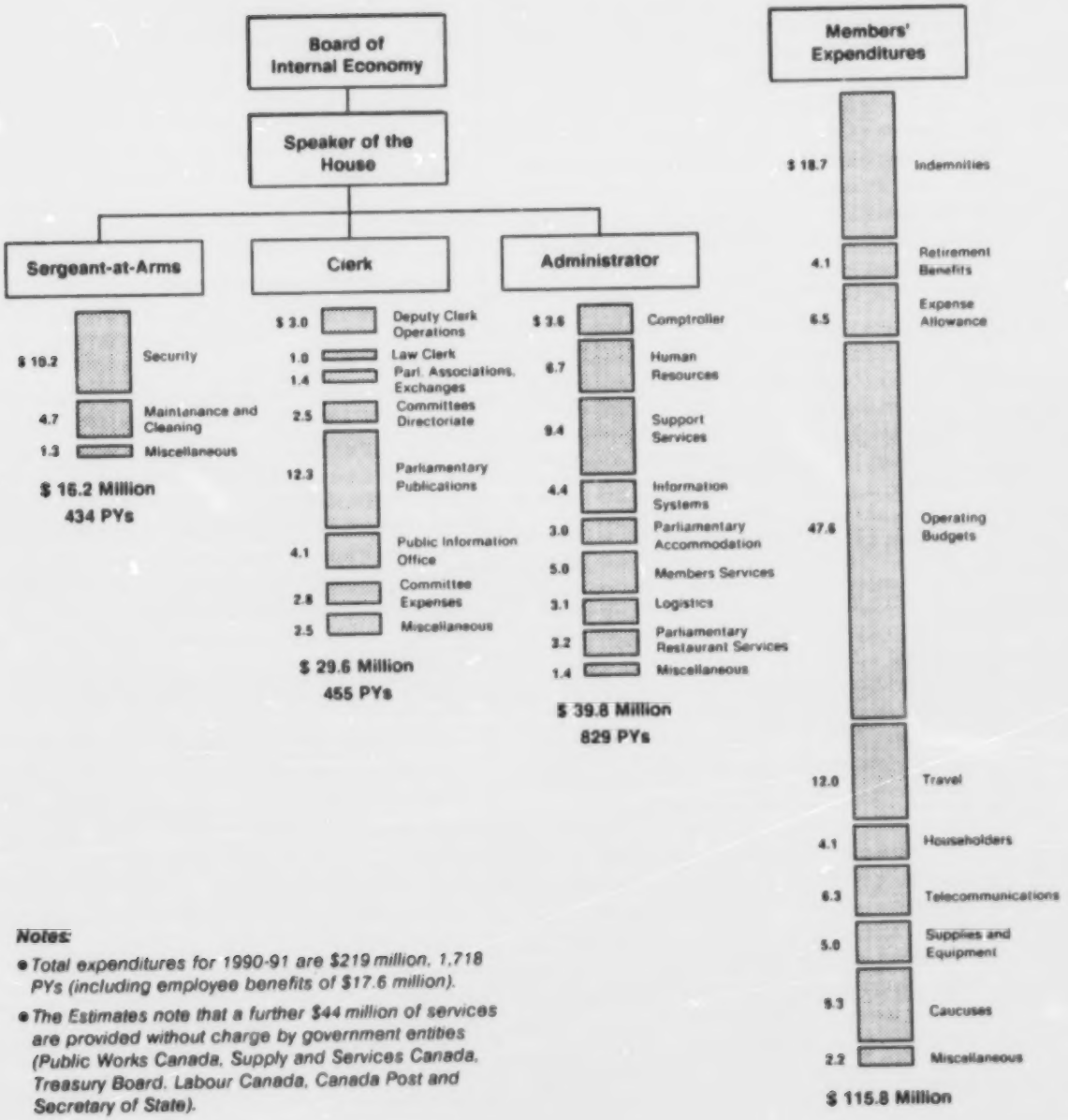
2.6 One such privilege is the right of the House to regulate its internal affairs. In other words, the House enjoys a considerable degree of autonomy; it cannot be directed to act by the courts or the Crown.

2.7 Because of this principle, it is generally held that only the few statutes that expressly name the Houses of Parliament apply to them. Equally, the House is beyond the scope of government administrative rules, policies, and the control of central agencies. Thus, while the cabinet effectively controls the legislative program of the House, the House is much more independent in administrative matters.

2.8 The effects of this autonomy are numerous. The House can choose to voluntarily follow government administrative policies, or it can develop different ones. So, while the goals of management are much the same as any organization — to achieve objectives, manage resources cost-effectively, and so on — there is flexibility in how these can be accomplished.

Figure 1

House of Commons: Organization and Resources
(1990-1991 Actual)



Notes:

- *Total expenditures for 1990-91 are $219 million, 1,718 PYs (including employee benefits of $17.6 million).*
- *The Estimates note that a further $44 million of services are provided without charge by government entities (Public Works Canada, Supply and Services Canada, Treasury Board, Labour Canada, Canada Post and Secretary of State).*

2.9 In practice, this flexibility means that one of the defining characteristics of the House is that it is often either one of the first, or last, organizations to embrace innovation or change. For example, it was one of the first public sector organizations to launch a full-scale "environment-friendly" program. On the other hand, staffing by merit became House policy in the early 1980s, many decades after the public service. In fact, until the early 1980s, the House lagged the public service in the adoption of many management systems and practices (section 2.31). Collective bargaining came to the House with the enactment of the Parliamentary Employment and Staff Relations Act, two decades after it began in the federal public service.

2.10 Members are independent from the House. In matters of administration, considerable independence is given to Members in organizing and operating their offices. Members can hire, largely set pay levels and dismiss their office employees. Staff are legally employees of the Member, not of the House administration. To pay salaries, and various other office expenses, Members are given an annual budget.

2.11 Nevertheless, the House administration is substantially involved in administering the funds provided to Members. For example, Members are not provided funds directly; they make claims and forward invoices to the House administration for payment. The system of rules governing funds and services, and how they are administered, is a major component of this audit (section 6).

2.12 House activities are numerous and diverse. The Hill is like a village with all manner of activities — everything from shuttle buses and parking administration through to parliamentary procedural research. This affects how the organization is managed; management approaches suitable for one activity may be entirely inappropriate for another. Taken together, these many activities require a substantial number of employees and financial resources (see figure 1). Indeed, the House administration is similar in size to a small government department.

2.13 Service effectiveness is critical. The stated objective of the House administration is to serve Members, either individually, or collectively in committee or the chamber. Many of the services — committee clerks, messengers, table officers, security guards, to name but a few — involve personal contact with Members, or their staff.

2.14 The duties of Members make the effectiveness of services — the extent to which a service assists Members well — a critical matter. Those who have written on the working life of Members invariably stress the heavy, often impossible, demands they face. Time must be balanced between family, friends, constituents, political party, committee service and the chamber itself. Deadlines are tight. Reacting to the ever-changing agenda of politics — as former British PM Harold Wilson noted, "a week is a long time in politics" — means that administrative support, information, research and procedural advice are needed quickly. House administration must respond to these needs. So, the effectiveness of services was a major thrust of our audit approach (section 5).

2.15 Public scrutiny is a powerful control. Those who hold elected office receive public attention. This can be both positive and negative. The public, aided by the media, closely scrutinizes the behaviour and actions of politicians. This provides a powerful check over their actions, whether these concern political activity or use of legislative funds and services. But, as well, innocent actions that only appear improper can receive undue public attention, and even damage a politician's career. That is the dilemma faced by those who have examined whether to disclose more information about Members' use of House funds and services (section 6).

2.16 The partisan nature of the House affects administration. One of the most obvious characteristics of the House of Commons is its partisan nature. Almost all Members belong to a political party. A guiding ethic throughout the House administration is not to favour certain members because of party or position; all Members are to be treated equally.

2.17 Party control over Members also has an effect on administration. It is commonly thought that party control over Members of the House of Commons is strong, particularly when compared to that found in the United Kingdom. In addition

to exerting control over a Member's political activity, parties, cognizant of the effect of bad publicity, also provide a check over excessive or inappropriate use of funds and services by Members. For example, party whips sometimes become involved in deciding whether a Member's request for services is excessive.

2.18 Member's average tenure is short. Another defining characteristic of the House of Commons is the high turnover rate among Members. In Canada, both incumbent defeats and resignations are proportionally higher than that of legislators in the United Kingdom and the United States. This places periodic heavy demands on the House administration to assist and inform a large body of new Members and, as well, to adapt itself to each new "class" of MPs.

2.19 The House is a national institution. The House of Commons is a national institution, housed in heritage buildings that are national symbols. A number of its functions are affected by this role. For example, the buildings must be cleaned and maintained to a degree befitting their stature. Guides and facilities are provided for the many tourists and visitors the House receives annually. Maintaining security is challenging because of the tradition of the public's access to the legislature.

2.20 Administrative decision making is complex. Another key characteristic of the House is that it has, of necessity, a relatively complex decision-making structure for House administrative matters. Ultimate responsibility for decisions rests with the Board of Internal Economy. It has clear and extensive legal authority, under section 52.3 of the Parliament of Canada Act, to "... act on all financial and administrative matters respecting the House of Commons, its premises, its services and its staff; and the Members of the House of Commons". This gives legal effect to the House's autonomy from the government in administrative matters, and its authority over Members.

2.21 The role of the Board was substantially strengthened in 1985, when its mandate was set down in law through amendments to the Parliament of Canada Act. At the same time, the membership of the Board was broadened. Prior to this, it was composed of Cabinet ministers (along with the Speaker) and the Cabinet was perceived as having undue influence over House administrative matters. Now the Board is composed of the Speaker and Deputy Speaker, three members of the opposition parties, and four members of the government party.

2.22 The Speaker, as chairman of the Board of Internal Economy and as presiding officer of the House of Commons, is the critical link between the Board and House administration. In some ways, using an analogy from the private sector, the Speaker can be thought of as the "Chief Executive Officer" of the House administration. The Speaker's control over House administration takes two forms. First, the three senior officials report to the Speaker. Second, the Speaker chairs the Executive Committee, of which the three senior officials are members. The three senior officials together form a third committee; the Administrative Committee.

2.23 These three committees form a three-level decision-making process. Decisions not requiring the Speaker's involvement are made by the Administrative Committee — the first level. Otherwise, they are dealt with by the Executive Committee — the second level. In turn, matters may be referred by the Executive Committee to the Board of Internal Economy — the third level (section 4). Of course, the Board can, and does, initiate consideration of issues that have not been dealt with by the other two levels.

2.24 A standing committee of the House advises the Board on administrative matters. Until changes in the Standing Orders in April 1991, this advisory role was the responsibility of the Standing Committee on Management and Members' Services. With changes to the Standing Orders, this committee was abolished. This mandate was given to the new Standing Committee on House Management, with a much broader mandate that includes the role of the former Striking Committee and Standing Committee on Privileges and Elections.

2.25 The Board's authority over Members has increased. The Board of Internal Economy not only deals with House administration, it is also

responsible for establishing the rules governing Members' use of resources and services. During our audit, the responsibilities of the Board of Internal Economy concerning Members were further expanded through amendments to the Parliament of Canada Act; it may now issue by-laws binding on Members, and give opinions on the propriety of a Member's use of resources and services. Thus, Members are accountable to the Board of Internal Economy and not to the House administration.

Recent Key Changes

2.26 House procedure has changed in the last decade. "Procedure" is the sum of rules, written and unwritten, by which a legislature conducts business. Procedure is the means through which fundamentally conflicting objectives are balanced: the right of the government to legislate, the right of the opposition to question and challenge, and the right of the ordinary Member to play a role in the parliamentary process. Procedure has a direct effect on House administration, in terms of the support needed by Members, committees and the chamber.

2.27 The last decade has been a time of considerable procedural change. Special committees were established in 1982 (chaired by T. Lefebvre) and again in 1985 (chaired by J. McGrath) to examine the need for procedural reform. A number of their recommendations were acted upon. Further procedural changes were made during April 1991 and more are anticipated. Clearly, the earlier procedural changes had an effect on the House administration. At the time of the audit, it was too early to see the effects of the 1991 changes on the House administration.

2.28 The role of committees has broadened. In particular, the procedural reforms of 1985 enhanced the role of House committees. Legislative committees were established to deal solely with legislation, following second reading in the House. The powers of standing committees were expanded. They no longer require a specific reference from the House to undertake a study; they have the power to study and report on all matters relating to the mandate, management, and operation of their assigned departments. As well, they were given the ability to review — but not block — certain Order-in-Council appointments. These changes mean that the support provided to committees has become more important (section 5).

2.29 As well, in order to enhance the independence of the legislature from the executive, a new procedure for freely electing the Speaker was established. Prior to this, the Prime Minister, in effect, chose the Speaker.

2.30 House administration changed dramatically during the last decade. Our audit of the House of Commons in 1980 is often regarded as a turning point in the administration of the House. The 1980 audit confirmed many serious administrative problems. In a phrase that captured the essence of the situation, Auditor General James Macdonell, in section 5.8 of the 1980 Annual Report, wrote: "It is reasonable to expect that (House) general and financial administration would be a model of excellence ... this is far from being the case". Equally succinctly, Speaker James Jerome noted at the 14 November 1979 meeting of the Standing Committee on Management and Members' Services: "we simply have not kept pace in terms of professional administration".

2.31 Many of the problems were long-standing. Indeed, the 1980 audit echoed many of the findings of a 1964 study by the Civil Service Commission, in which 170 specific problems were noted. Half of the problems dealt with personnel practices. The intervening years exacerbated problems, as services to Members grew dramatically in the late 1960s and 1970s. House administrative staff grew three-fold, House expenditures ten-fold.

2.32 Soon after the 1980 audit report was tabled, the House embarked on a dramatic program to improve House administration. Those who witnessed the initiative, or were involved with it, attest to the serious obstacles that were faced, and the critical importance of the determination of successive Speakers to modernize House administrative practices.

2.33 In 1983, at the request of Speaker Jeanne Sauvé, we conducted a follow-up of the audit. We found significant, though still incomplete, progress in almost all areas. As well, a recurring theme in the follow-up was concern that progress might not prove to be permanent.

2.34 Significant improvements have been made since 1980. In specific sections of this report, we comment on many of the same functions examined in 1980 and 1983. It is difficult to make specific comparisons between the situation then and now, because considerable time has passed, and the organization and responsibilities of specific activities have changed in significant ways. But, whereas we concluded in our 1980 audit that "the quality of general and financial administration was significantly below a minimum acceptable standard", we now conclude that it is significantly above such a standard. And, with the passage of time since the 1983 follow-up, there is little reason to be concerned that improvements might prove temporary.

2.35 Many more administrative changes are underway. One might expect, given the extent of changes during the last decade, that House administration would now be relatively static. On the contrary, at the time of our audit, many areas were again in a state of transition. Managers of a number of key activities have recently changed. A number of studies of particular services and functions were completed in the last year or so. Action on these studies was underway at the time of our audit. In March 1991, House administration underwent its most substantial reorganization since 1980. The effect was to shift responsibility for a number of activities from the Sergeant-at-Arms to the Administrator, namely messengers and transportation, parking administration, Press Gallery support, furniture and auxiliary services, telecommunications, and parliamentary accommodations. At the same time, some activities were shifted to the Clerk — most from the Administrator — namely the Public Information Office, broadcasting, guides, pages and the Dominion Carillonneur.

Section 3
Audit Approach

The terms of reference of this audit are contained in an exchange of correspondence between the Speaker of the House of Commons and the Auditor General during July 1990 (Appendix 1). We began the planning phase of the audit in October. In February 1991 we submitted our audit plan to the Board of Internal Economy. It agreed to the plan in April.

3.2 We selected areas for detailed audit work based on their importance to the functioning of the House. Therefore, we included some areas that appeared to be satisfactory. Other areas we selected for detailed audit work were ones in which significant deficiencies were indicated. As well, we included some areas, such as security, at the request of the House.

3.3 During the planning phase, and in the earlier audit of the Senate administration, some issues came to our attention that involved both the Senate and House of Commons. These will be subject to further analysis and inquiry and reported in a 1992 report to the Senate and House of Commons on matters of joint interest.

3.4 We did not examine issues related to the House of Common's constitutional and legislative roles, parliamentary procedure, public policy or the level of Members' salaries, non-taxable expense allowances and pension benefits. As well, because our audit focussed on overall House administration, we did not examine the management of any individual Member's office or the merits of individual Member's transactions. We did, however, examine some transactions by Members as part of the examination of House administrative procedures.

3.5 For each area selected, we identified a series of criteria against which to audit. These were developed from several sources, including House of Commons policies, and accepted management and operational practices in other public sector organizations and legislatures. The criteria are summarized in Appendix 2 in order to explain the basis of our audit findings.

3.6 We designed audit projects to assess whether these criteria were met. Each project used a range of audit techniques, including: document and file review, comparisons with other legislatures, interviews with managers and staff, and a review of available efficiency and effectiveness information. The extent of work for each project varied according to our judgment of what the circumstances required. Each section of the report explains more fully the work completed, including any limitations that applied.

3.7 In addition, we conducted a survey, by mail, of Members. The survey contained a series of questions on the extent to which House services meet Members' needs, and their views on a range of specific administrative issues. We had responses from 190, or 65 percent, of Members, some of which were completed by their staff. Because not all Members responded, the questionnaire results do not necessarily reflect the views of all Members. But, based on key characteristics such as region and party, those who responded were representative of Members as a whole. Moreover, the questionnaire results are generally consistent with opinions expressed to us in interviews of Members with leading roles in the House of Commons. We provided the Speaker with a detailed report on the survey's results.

3.8 As noted earlier, a number of specific areas of House administration were undergoing change at the time of the audit. This makes the job of auditing more difficult, particularly in deciding whether recently completed (or still ongoing) action has corrected problems. It can be risky to judge an initiative to be successful before it has become proven in practice. So, in areas undergoing significant change, we describe the state of these changes, along with the problems they are attempting to address, while not prejudging their success.

Section 4
Management and Decision Making

The management and decision-making process for House administrative matters is complex, as noted in section 2.

4.2 We examined the process, structure and support available to decision makers, and the reporting of administrative matters to Members and the public. We expected to find that the roles and responsibilities of the management committees (the Board of Internal Economy, the Executive Committee and the Administrative Committee) were clear and well communicated, that the management committees had sufficient tools and resources to effectively manage the House administration and that matters with corporate implications were co-ordinated and brought forward to the appropriate level.

4.3 Our conclusion is that a number of improvements in the management and decision-making process are needed. The management committees of the House of Commons are not as effective as they should be. The improvements needed include:

- *clarification and redefinition of the roles and responsibilities of the management committees;*
- *better planning processes and direction for House administrative activities; and*
- *better information for the management committees.*

4.4 It is important to acknowledge that many of these issues have been recognized by management, and corrective action is underway. Each issue alone is not critical. But, taken together, they suggest that improving management and decision-making should be a higher priority. Timing is important: the recent changes to the role of the Board and to the organization of the House administration have created an opportunity to deal systematically with these matters. Also, this is a suitable time to make changes for the next Parliament.

The Process and Structure

4.5 The statutory powers of the Board as set out in section 52.3 of the Parliament of Canada Act are far-reaching; it "...shall act on all financial and administrative matters respecting...the House of Commons...". The Board relies on the Administrative and Executive Committees to deal with the details of many matters for which it is responsible. Given this, these Committees should be given a clear mandate, and be organized and operated to best serve the Board. These Committees should provide a House-wide perspective and challenge to matters presented by the senior officers of the House for approval and guidance. Ultimately, the House administration is accountable to the Board.

4.6 Each Committee should have guidelines outlining what matters it will normally deal with. These guidelines should ensure that all significant items with House-wide impact are presented for approval by one or more of the management committees. These items should also be reported back to the appropriate management committees upon completion or implementation to ensure full accountability.

4.7 The Executive and Administrative Committees do not have formal mandates, or clear guidelines. We found a wide variance of practice as to how matters are dealt with.

4.8 For example, the involvement of the management committees in the progress of projects or studies is inconsistent. In some cases, the Administrative Committee was not involved in studies concerning House-wide matters early enough to ensure its information needs were incorporated into the study terms of reference. In addition, studies were not always reported to the committees upon completion. For example, a 1990 consultants' review of Materiel Management examined Branch operations, actions taken on previous audit recommendations and assessed the future direction of the Branch. At the time the Administrative Committee approved the contract, it did not ask to receive the final report, or Branch management's action plan. Neither the report nor the action plan have been presented to the Committee.

4.9 In another case, the management committees were not systematically involved in directing and monitoring the Integrated Accounting System (IAS) project. The project, to integrate the general accounting systems for the House administration and Members, started in early 1986. There was a plan outlining some of the functions the system was to include. The plan did not, however, show estimated costs and resources. In the initial stages, House managers were not asked to identify their needs from the system. Enhancements continue to be made to the system. The management committees were involved at some junctures, such as in April 1987 when the Executive Committee reviewed the annual capital plan which included the purchase of IAS computer equipment and software. Involvement at these junctures did not involve a full review of the project design and progress to date.

4.10 The recent changes to the Parliament of Canada Act have given the Board of Internal Economy new powers and clarified its role. Board discussions should now focus increasingly on developing priorities and objectives for House operations and reviewing the mandates of key activities. Matters of particular interest to Members will likely continue to require ongoing attention from the Board. We recognize that the Board will also have to devote time to its new responsibilities to make by-laws and issue opinions. In addition, the Board should now re-examine, where appropriate, the role and responsibilities of the Executive and Administrative Committees. It must do this taking into account its own statutory role on the one hand and the need for a lower-level decision making and integrative structure on the other hand.

4.11 The current role of the Executive Committee is primarily one of agenda setting for the Board and ratifying Administrative Committee decisions. Given that its membership is mixed (that is, it includes the Speaker as well as the three senior officers), we consider that its role should be more substantive and clearly defined. For example, the Board could specifically assign responsibility to the Executive Committee for ensuring a systematic review of all proposals and documents destined for the Board; the need for which is described in paragraphs 4.35 to 4.39.

4.12 Of the three senior officers, the Clerk is recognized as the most senior, having responsibilities as Chairperson of the Administrative Committee and as Secretary to the Board. In this capacity, the Clerk's role is to ensure that the decisions and actions of the Administrative Committee are presented to the Speaker and the Board in a manner that reflects House concerns. Since early in 1991, the Comptroller and the Director General, Human Resources, have regularly attended Administrative Committee meetings. Other managers at the Director General level attend on occasion. Such involvement enhances co-ordination and consultation across the House administration. These managers could be made regular members of the Committee; an option that should be considered by the Board after it has settled the nature of that Committee's role and responsibilities.

4.13 Recommendation: The Board should clarify the mandates and operating guidelines of the management committees, following a review of the appropriate role of each.

Planning and Policy Making

4.14 Better planning is needed. We expected to find that the management committees set and communicate objectives and priorities for the House and that long- and short-term plans are developed and communicated for areas of corporate importance.

4.15 The management committees do not formally set and communicate priorities and objectives for the House. The detailed budget document, prepared annually, sets objectives for some organizational units and provides information on activities but it does not provide House-wide priorities or objectives. Nor does any other document. EDP technology, accommodation, human resources and capital budgets are examples of areas that should be planned on a House-wide basis.

4.16 Despite the lack of formal planning processes, some planning is undertaken. For example, one element of good planning is re-examining the strategic direction of a particular activity. There have been many cases where such re-examinations have taken place. For example, in section 5, we note services where substantial and innovative improvements have been made.

4.17 EDP Technology. There is no long-term plan for computer systems and equipment. Viewed from a House-wide perspective, resources may be used to develop low priority systems rather than systems with greater significance to the House. The Computer Systems Branch develops an annual plan which sets the priority for computer systems development. The Administrative Committee does not review or approve this plan, although it does approve individual proposals for equipment purchase and contract development.

4.18 Accommodation. As we note in detail in section 8, accommodation planning is undertaken on a project-by-project basis. There is no mechanism or policy for systematically reallocating space to its best possible use.

4.19 Human Resource Plans. There are no House-wide human resource plans developed for either the long- or the short-term. Such planning is important because the House is currently undergoing both demographic changes, as the work force ages, and organizational changes. This is not to say that no human resource planning has taken place. Some human resource and operational planning is done within various divisions and work has been done on some sector and division missions, mandates, and values.

4.20 Capital Budgets. Capital budgets should also be managed on a House-wide basis. We found that the proportional split of the capital budget between the Clerk, the Administrator and the Sergeant-at-Arms has been the same for the last three years. This suggests that capital asset requirements may not be dealt with in order of priority on a House-wide basis. Although the Administrative Committee approves transfers during the course of the year, House-wide priorities should be reflected in the capital budgets at the beginning of the year.

4.21 The replacement of photocopiers for Members' offices provides an example of the need for better capital planning and budgeting. Copiers were replaced in 1990-91 at a cost of $860,000. However, the money had not been set aside in the capital budget for this, despite the fact that copiers require replacement about every five years. Because this expenditure had not been provided for in the capital budget, the House entered into a lease/purchase agreement until it could find funds to pay for the purchase. The House should have a better process for identifying future capital needs, including replacement items.

4.22 Recommendation: The management committees should set House-wide direction, priorities and objectives for the House administration. Long- and short-term planning for key areas should be done.

4.23 Policies are absent in a number of areas. One of the principal means by which the management committees should be directing House administration is by establishing House policies. We found examples where needed policies were not in place. For example, some necessary financial (paragraph 8.18), purchasing (paragraph 8.22) and asset control (paragraph 8.7) policies are absent. Frequently, we found that draft policies had been developed and proposed to senior management, but never approved. Some became de facto practices; in other cases no further action was taken.

4.24 Recommendation: The management committees should develop, approve and communicate policies where these are needed but not in place.

Information Provided for Decision Making

4.25 In order to manage, the management committees need sufficient, appropriate and concise information on current operations. The management committees also require information on operational performance in order to hold the administration accountable. A decision-making process requires information from both formal and informal sources. We examined information provided to the management committees on a regular basis from information systems, information provided relative to particular proposals, and information provided from independent reviews.

4.26 There are significant gaps in the information regularly provided to the management committees from information systems.

4.27 Regular information is a critical tool for managers as it provides an early indication of potentially significant trends. We examined key types of information needed by program and senior managers that should be provided by management information systems: financial information, human resource information, and information on operational performance.

4.28 Improvements have been made in information going to the management committees. Until recently, the Administrative Committee received monthly computer printouts of person-year utilization and occasional financial management reports, in both cases without any analysis. The Committee is now receiving person-year utilization reports and financial management reports, including analysis and reasons for changes, on a regular basis. In section 6, we note the need to establish regular reporting of Members' expenditure information to the Board.

4.29 There is little overall analysis of human resource information, as we discuss in detail in section 9, and there are few regular reports going to the management committees. The Human Resources Directorate is conducting a major study to determine the human resource information needs of different levels of management. The results of the study are scheduled to be reported in the near future to the Human Resources Management Committee which has been overseeing the study.

4.30 The study was initiated because of recognized inadequacies in the many existing systems. Some systems were designed by specific directorates for their own day-to-day information needs and serve these needs well. Others were designed by the Human Resource Directorate to serve a specific need. Each system was developed and operates in isolation. As a result, there are cases where information cannot be shared between systems and valuable data is collected but not analyzed. There is little organized analysis and consolidation of human resource information and preparation of regular reports for consideration by the management committees.

4.31 We found wide differences in the quality and usefulness of operational performance information systems, as discussed in paragraph 5.38.

4.32 Information not regularly provided to managers could reveal significant trends. To identify the impact of the information gaps, we assembled and analyzed some of the human resource information available but not regularly provided to managers. Our analysis revealed a series of significant findings in the areas of accidents, sick leave and overtime, demonstrating the importance of improving House information systems. The results of our analysis are described in section 9.

4.33 Given that many existing information systems meet the requirements of responsible program managers, future information systems development should rely on existing systems where practical, with modifications and improvements as necessary. We would expect that, in the future, the information and analysis available to the management committees would be relevant and concise, with only the most significant matters being drawn to the attention of the Board of Internal Economy.

4.34 Recommendation: The House administration should systematically identify the information needs of management at

each level and ensure that the House's information systems provide this information.

4.35 Better financial information concerning specific proposals is needed. In practice, people rely on many sources of information in making a decision. We examined one such information input: the written material provided concerning a sample of proposals to the management committees. We examined, in particular, the adequacy of information provided on the financial impacts of proposals. We expected to find that the information supporting proposals would contain the full and complete costs of each proposal including the costs of viable options, as appropriate. We did not evaluate the merits of the actual decisions made by the management committees.

4.36 Overall, we found that information in many proposals was satisfactory. Of the remainder, two proposals had significant deficiencies. In one case, the Printing Operations Branch undertook a major plant and equipment acquisition in 1990-91 (see case study 5.2). The purchase of a large printing press was approved by the Board. The proposal to the Board lacked key information, such as on the need for the press, alternative ways of meeting that need, and additional equipment needed to operate the new press.

4.37 In the other case, the information provided to the Board in support of a proposal to substantially reduce catering services of the Parliamentary Restaurant Services Directorate was, in our view, not satisfactory. The proposal estimated that $250,000 would be saved by implementing this proposal. This estimate was based on incomplete cost information. The analysis failed to consider several important factors, such as expected revenue increases resulting from higher catering prices approved by the Board several months earlier. One reason the proposal was supported by inadequate financial information is that full cost information for catering services is not available. As a result, it is not clear whether there will be any saving .

4.38 The House Administration recently has taken steps to establish a review process for proposals to the management committees. The Comptroller and Director General, Human Resources, have begun to review and sign off proposals.

4.39 Recommendation: The House administration should establish a full review process for proposals to the management committees, to ensure that all proposals contain complete and consistent information.

Independent Review

4.40 There has been no internal audit function in place, although various studies have provided a partial substitute.

4.41 Between 1981 and 1985, an internal audit function was active in the House. In the intervening years, various studies were completed. These were similar to internal audits, in some respects, but lacked the extensive involvement of the Administrative and Executive Committees in setting terms of reference, or directing action in response to study findings. Recent steps have been taken to re-establish the internal audit function, combining it with a new program evaluation function.

4.42 The statutory responsibility of the Board over financial and administrative matters brings with it a requirement for a source of assurance, independent of management, that management systems and practices function properly and performance is satisfactory. Recognizing this, a draft mandate, developed by the Program Evaluation and Audit Directorate, proposes that a sub-committee of the Board be established as the audit committee, with responsibility to review and approve: audit plans, terms of reference for particular audits, audit reports and necessary corrective actions. This draft mandate has yet to be approved by the Board. The Internal Audit function reports, for administrative purposes, to the Administrator. To prevent any real or perceived conflict of interest, the House should ensure that substantive control rests with the audit committee.

4.43 Recommendation: An internal audit and program evaluation function should operate under the direction of a Board sub-committee, ideally chaired by the

Speaker, to provide independent assurance on House administrative activities.

Reporting to Members and the Public

4.44 Members want to know more about the administration of the House. *One of the messages contained in Member responses to our questionnaire was the need for more information on a range of House administrative matters.*

4.45 A substantial majority of Members consider it important to know more about the plans, activities, results and expenditures of House administration. Organizations, including legislatures, typically use some form of an annual report or detailed annual budget submission to communicate such information. Substantially less information has been available to Members and the public on the administration of the House of Commons than is available about government departments in Part III of the Estimates. This places Members in the curious position of being able to know more about the administration of government departments than their own House administration.

4.46 For a number of years, a detailed annual budget document, somewhat similar to the Part III of the Estimates, has been prepared for use by House administration, the management committees and the standing committee responsible for advising the Board. In 1991-92 it was made available to Members on request.

4.47 We examined the performance information in this document for a number of activities, and in almost every case, found only activity reports (for example, covering the number of units of service delivered). With improvements in performance information and future plans, the annual budget document could provide a suitable accountability document for informing Members concerning House activities and results, if it were made available to Members each year. Such a document might usefully be given to the internal audit function for review for completeness and reasonableness.

4.48 Based on our questionnaire results, there was also a substantial majority of Members who thought it important to know more about Board of Internal Economy decisions. House Standing Orders require that the Minutes of the Board be tabled at the beginning of each session. With the requirement in the amended Parliament of Canada Act for tabling by-laws within 30 days, it would seem reasonable to table Minutes much sooner than the beginning of the subsequent session. Members generally do receive prompt communication of decisions that directly affect them.

4.49 Recommendation: The Board should provide more information on the House administration to Members, in particular, through an improved annual budget document, and should report Board decisions sooner.

4.50 Little public information on House administration is available. *In addition to information for Members, there should be more information made public on the administrative activities of the House. Many of the same mechanisms for informing Members can also serve to provide information on House administration to the public.*

4.51 Recommendation: The Board should make information on House administration, such as the annual budget document, publicly available.

Section 5
House of Commons Services

We examined a number of the services delivered to Members and their personal staff, the legislature and its committees.

5.2 We selected services that are representative of the broad range of activities delivered by the House administration. In total, the 1990-91 budget for the services we examined was $48 million with 1,200 person-years, equalling 70 percent of House administration staff. These services are:

- Support Services Directorate:
  - Printing Operations;
  - Furniture Repair and Auxiliary Services;
  - Transportation Services (including parking administration);
- Postal Distribution and Messengers Services Directorate:
  - Postal and Distribution Services;
  - Messenger Service;
- Public Information Office;
- Maintenance and Cleaning Services;
- Parliamentary Publications Directorate:
  - Debates (Hansard) Reporting Service;
  - Committee Reporting Service;
  - Index and Reference Service;
  - Centralized Support and Publications Service;
- Information Systems Directorate:
  - Computer Systems;
  - OASIS User Support Service;
- Security Services (section 7);
- support services to committees (paragraph 5.41); and
- Parliamentary Restaurant Services Directorate.

5.3 Our audit examined several aspects. Where appropriate, we examined the mandate for the service, its standards, the management practices used and its organization and delivery. We also examined the systems used to monitor and report on the performance of services. This section presents the results of our examination along functional lines rather than focussing on each activity audited. For this reason, some services are referred to several times, while others are only briefly mentioned. We have briefed management more fully on our findings for each service.

5.4 During the audit, the House administration underwent a major reorganization of these services. Changes mainly involved reporting relationships. The changes affected our examination approach; we reduced our audit tests in areas that were being reorganized.

Meeting User Needs

5.5 Services are of high quality and meet Members' needs. The services we examined support Members, their staff and offices, and the House administration in conducting the legislative and administrative business of the House. For this reason, a goal of the House administration is to deliver high quality services that meet the needs of these various clients. We found that, for the most part, this goal was being achieved. The services examined are of high quality. Considerable attention is given to responsiveness and timeliness and efforts are constantly being made to improve the quality of services.

5.6 For the majority of services, over 90 percent of the Members who responded to our questionnaire indicated that their needs were either "well" or "very well" met. Printing services, messengers and internal mail services, Members' householder services, postal and distribution services and publications services are examples of services that were rated highly by Members.

5.7 However, Members did identify some problem areas. Services that were not rated as highly by Members were: computer-related services (hot-line assistance, maintenance, training); cafeterias; and parking administration. The main complaint of Members with computer-related services was a lack of responsiveness to inquiries; for cafeterias the problem was poor food quality and hours of service; and for parking, the problem was availability.

5.8 Clients lack information on services. Members responding to the survey indicated that they do not have full information on the broad range of services available. Details on each service are contained in the Members' Allowances and Services Manual, but 90 percent of responding Members and staff stated that they consider it important to have additional information on services. They identified a need for information on services directed to Members' staff as well as Members. They also noted that the information should be provided throughout the duration of a Parliament.

5.9 The House administration has taken steps to better inform Members and staff about the available services. For example, at the beginning of each Parliament, extensive briefings are held for all new Members explaining the services offered and how to access them. The Support Services Directorate, responsible for delivering a number of services we examined, has recently developed an information program involving periodic meetings with Members and their staff.

5.10 Recommendation: The House administration should develop more ongoing programs to clarify and supplement existing information on available services.

Management and Delivery of Services

5.11 We examined whether the basic management structures for services were satisfactory, if adequate planning and controls were in place, and whether the services were delivered in an efficient and cost-effective manner. We examined whether adequate consideration was being given to measuring and improving program performance and exploring alternatives to existing services. We expected to find clearly defined service standards, efficiently organized delivery and that cost-effective alternatives had been considered.

5.12 We found that the adequacy of management practices varies significantly among branches. As a result, operating costs of many services are likely higher than necessary, as shown in paragraphs 5.15 to 5.40.

5.13 We found examples of well managed and efficient operations that provide quality services to clients. A case study on a well managed and efficient operation, the Parliamentary Publications Directorate, follows.

5.14 Another example where management and staff have taken initiatives to increase efficiency and expand services to Members is the Postal and Distribution Services Branch. This Branch is responsible for internal mail, postal services, and the preparation of Members' householders for distribution. In the past, the staff worked exclusively in one of the three activities. Over the past two years, management has integrated the groups and provided training to allow staff to perform the different functions of each activity. Thus, staff can be allocated to meet changing workload demands. The Branch has also put into place an efficient process for preparing Members' householders for distribution to constituencies. This service was rated very highly by Members responding to our survey.

Case Study 5.1

Parliamentary Publications Directorate

The Directorate has an overall management approach and system that involves setting clear goals, objectives, plans and priorities for each of its four activities - Committees Reporting Service (CRS), Debates Reporting Service (DRS), Central Support and Publication Service (CSPS) and Index and Reference Service (IRS).

Performance standards and review procedures have been established for each of the major activities and products. The standards are regularly reviewed and are communicated to staff. There is an ongoing performance review for both management and employees.

The Directorate has undertaken a number of initiatives designed to improve operational efficiency and services to clients. For example:

- CRS, DRS and CSPS use many part-time employees to complement the permanent core of full-time employees. This is well suited to the cyclical demand for services (transcription and publications services are in greater demand during the period when the House is sitting).

- The Directorate amalgamated the separate French and English branches of the DRS and IRS. This resulted in better use of human resources and eliminated duplicate management systems, controls and practices within each branch.

- In 1988, DRS replaced short-hand reporting with transcription from tape to capture the debates in the Chamber. Changes were also made to the process of transcribing and editing the debates. These changes resulted in a high quality product that required approximately 50 percent less resources to produce.

With resources saved by the above measures, approximately 50 person-years in total, the Directorate reorganized technical support and publication activities into a new service — the Centralized Support and Publications Service (CSPS). This service consolidated technical support within the Clerk's branch and reduced the services required from the Canada Communication Group. Considerable resource savings have resulted from the creation of CSPS.

Other economy measures were introduced including a reduction in the number of copies of parliamentary publications distributed. Now, issues for House committees are distributed on a subscription basis to Members and the other eligible recipients. Indexes of parliamentary publications are published less frequently and have been replaced by more useful and less costly indexes for individual Members.

Printing Operations Branch

The Printing Operations Branch is an in-house print shop employing 76 persons with an operating budget of approximately $4 million. The Branch is equipped to supply simple, quick-turnaround photocopy, printing and related services to Members and the House administration. The majority of Members who responded to our survey indicated that their needs are being well met by the Branch.

Our examination of the Branch's operations revealed that management does not undertake adequate planning to guide operations. The Branch does not have an adequate costing system, production standards or performance information system. These systems are standard management tools in printing plants and are vital to the proper management and control of operations.

We observed that the demand for printing services varies significantly throughout the year, and is further affected by the parliamentary cycle. The Branch is staffed and equipped to meet peak demand which occurs infrequently. This adversely affects operating costs and results in excess capacity in the photocopy and offset press areas for much of the year. To illustrate, while peak productivity at the Branch is comparable to other printing shops with similar equipment, the annual productivity of staff and equipment is less than 50 percent of those other printing plants.

Operational changes were introduced in the past to deal with the problem of fluctuating demand. For example, since 1984, most householders are not printed in-house but are printed, under contract, by the Canada Communication Group. However, management has made little effort to further examine alternative ways of dealing with peak demands, such as contracting out specialized printing requests to commercial printers. The trend to contracting out and increased specialization of plants has become standard practice in the printing industry. This has been pursued, for efficiency reasons, by in-house print shops in a number of federal government departments facing similar problems of infrequent peak demands and excess capacity.

With little documented analysis of future printing demand or analysis of alternatives, the Branch purchased a 40-inch two-color offset printing press costing $800,000. The Board of Internal Economy was asked to approve the purchase of the press on the basis that the press would improve productivity, reduce overtime and increase capacity. Our audit work reveals that the productivity gains apply only to specialized, multi-colour lithography which could be contracted out to commercial printers; there is presently very little overtime being claimed by staff; and, as noted above, there is already substantial excess press capacity. The printing press has not yet been installed.

The purchase of the new press will result in the need for additional equipment costing approximately $180,000 to make it fully operational. The costs for additional equipment were included in the House administration capital budget. We believe that this information should have been brought to the attention of the Board at the time of the decision to purchase the new press.

Recommendation: Management should examine production alternatives for printing in order to reduce operating costs and, in particular, re-examine the need for the new printing press.

5.15 In contrast, we found other activities lacking clear objectives, strategic and operational plans, performance standards and performance information systems. In these organizations, while the focus was on the quality of the service, insufficient attention was paid to delivery costs, as the case study on the Printing Operations Branch illustrates.

5.16 Recommendation: Management should review the management and operating practices of the well-performing branches and apply the best practices to all branches.

5.17 We observed branches with operational deficiencies and high operating costs. For example, in the Parliamentary Restaurant Services Directorate, we noted that the cost of operations were high relative to sales. In the Printing Operations Branch, the cost of specialty printing was considerably more expensive than if purchased from a commercial printer. In the case of personal services such as barber services, the delivery cost is high and utilization is low. A consultant was engaged to assist the Cleaning Service Branch in establishing standards for quality and performance of the service to be delivered. The standards related to quality were achieved but the efficiency targets were not. The current productivity of the cleaning service, measured in square feet per hour, is only 75 to 90 percent of the minimum standards recommended by the consultant. It is notable, however, that cleaning service productivity has improved substantially since the time of our 1980 audit.

5.18 We identified a number of factors that contribute to high delivery costs without increasing the quality of the services. In some cases, these factors detract from the quality of the services being delivered to Members.

5.19 Some services are not well co-ordinated. We noted cases where services were not well co-ordinated. The most notable example is the messenger service and internal mail service. Both provide delivery services within the parliamentary precinct. We found considerable overlap in their operations. Some overlap could be acceptable if messenger deliveries were considerably faster than internal mail. Our tests suggest they are not. When we compared the turnaround time of the messenger service to that of letters sent at the same time through the internal mail system, about 40 percent arrived sooner than the internal mail, about 30 percent took the same time, and in 30 percent of the cases, internal mail was faster than the "urgent" messenger service.

5.20 The additional operating cost of the messenger service over internal mail is considerable, in the order of $2 million annually. Significant savings could be realized by using messenger services only for truly urgent material. A recent reorganization combined the two services under a single management team. This should allow management to better co-ordinate the services.

5.21 In addition, the Printing Operations Branch and Materiel Management Branch each have their own delivery service and do not use the internal mail or messenger service for deliveries. We concluded that these delivery activities need to be better co-ordinated to avoid duplication.

5.22 Some services must be used together such as a combination of materiel management (for stationery), printing, and postal and distribution services. In this example, the existing services are not well co-ordinated. The service to Members could be enhanced with better co-ordination.

5.23 High absenteeism. We noted examples of high absenteeism in the Parliamentary Restaurant Services Directorate, the Maintenance and Cleaning Services Branch, and Messenger Service Branch and Transportation Services Branch. Absenteeism at the levels observed in the House adversely affects operating costs. Further information on sick leave is presented in section 9.

5.24 Absenteeism was a major problem in the Printing Operations Branch. However, in 1990, Branch management addressed the issue by instituting a program which significantly reduced absenteeism.

5.25 Workload variations. Many operations have considerable variation in demand for services depending on whether the House is in session. This results in a variation in staff requirements.

Some branches use part-time employees. This has been done with success in the Parliamentary Publications Directorate and in the Parliamentary Restaurant Services Directorate. Workload peaks and valleys were identified in other services, namely printing, messengers, maintenance and cleaning. For these services, it may be more economical and efficient to make more extensive use of part-time and term employees and increase the sharing of resources between branches to handle workload variances.

5.26 Staff use of services. For most services, high standards of service are set to meet the needs of Members. Yet, the same level of services is provided to other eligible users. These users include: House administration staff, Members' staff, staff of government departments working at the House, as well as Senate and Library of Parliament staff, and members of the Press Gallery.

5.27 House administration staff, Members' staff and others are eligible for a number of personal services such as barber services and parking. House administration branches use other services, including cleaning and picture framing services. We noted that, in many cases, staff use of these services is not simply filling excess capacity, it is adding to the overall costs of the service. For example, if barber services were exclusively for Members, it is unlikely that three full-time barbers would be required. Administrative offices are cleaned to the same high standard set for Members' offices. Staff working at the House have access to approximately 1000 parking spaces in the parliamentary precinct which they use free of charge. By comparison, in most cases, this would be declared a taxable benefit for employees working for federal departments or agencies in downtown Ottawa. The rate for parking in downtown Ottawa can exceed $1,300 annually.

5.28 Clearly, staff use of services is warranted in some cases. However, the Board has not approved, in all cases, the use of these services by staff and others, and the House administration has not identified the extent of such use and the extra costs incurred.

5.29 Recommendation: The management committees should review services to ensure adequate co-ordination and reduce, where possible, the delivery cost of services.

5.30 Recommendation: The management committees should consider whether costs and benefits warrant continuing to make services available to House administrative staff, branches and other eligible users.

Management Challenges

5.31 As noted above, our examination revealed that some services are well managed and provide a high quality of service. We also noted areas for operational improvement. We observed attributes that are common to the well-performing services that could be applied to the other services, where reasonable and appropriate, and we have identified three common areas where improvements are needed. First, there is a need for better direction from the management committees to clarify expectations for the service. Second, there is a need for performance standards linking the level and quality of the service to the cost of delivery. Third, there is a need for basic cost and performance information to assist managers in monitoring the performance of their operations and to enable them to fulfil their accountability requirements.

Management Direction

5.32 Clear direction is needed. We examined each service to determine whether clear strategic and operational direction was provided by the management committees. We found several cases where the management committees did not provide adequate strategic direction.

5.33 An example is the Parliamentary Restaurants Directorate, where various studies have pointed to the need for clear policy decisions regarding operational direction. While substantial changes have been introduced, in cafeterias and food preparation and through eliminating catering, the need for an overall policy on level of service and operational costs has not been addressed. Of particular importance is the degree to which operations will be subsidized. In other legislatures, it is a common practice to subsidize food prices.

5.34 Recommendation: The Board should review the mandate of each service and, where appropriate, set out the level and quality of the service required.

Performance Standards

5.35 Performance standards should be clearly defined. We expected to find clearly defined performance standards linking the level of service to be delivered to its cost.

5.36 Some branches have established service performance targets and monitor to ensure that established standards are met, as shown in the case study on the Parliamentary Publications Directorate. In other cases, where it would be reasonable and appropriate for management to establish performance targets, there are none. Performance standards have not been established for most services; for example printing, furniture and other repair services, messengers, maintenance and cleaning, information systems, and transportation services.

5.37 Recommendation: The House administration should establish performance standards linking service level with service cost, where reasonable and appropriate.

Performance Information

5.38 Information on service performance is important because it allows managers to understand the cost of services, improve operational efficiency and make operational decisions. Many services are delivered without an accurate knowledge of full operational costs. In addition, we found a wide variety in the quality and usefulness of operational performance information systems. For example, the Messenger Service Branch has a system that produces an abundance of data, but little of it is useful in assessing operational performance. These weaknesses have made it difficult for managers to monitor and report service performance.

5.39 Recommendation: The House administration should ensure that performance and cost information is collected and used to evaluate services and report on program performance.

5.40 In conclusion, the services provided are of high quality and meet most of the needs of Members. Some services are well managed and efficient. We found deficiencies in some services that, while not necessarily affecting the quality of the services, result in high operating costs. In our view, the level of service to be provided along with its associated costs needs to be determined by the appropriate management committee after consideration of alternatives.

Support Services to Committees

5.41 We selected five representative committees to assess whether the procedural, administrative and research support services provided to committees meet user needs and whether the support services are managed in such a way as to facilitate the operations of committees.

5.42 In addition to analyzing the survey results, we conducted structured interviews with several chairpersons and committee members regarding their level of satisfaction with the support services provided. We also interviewed committee clerks, research officers, managers and others on their roles with respect to selected committees and reviewed relevant House policies and key documentation.

5.43 In general, the procedural, administrative and research support services provided to committees meet the needs of committees.

5.44 Committee chairpersons and members interviewed expressed considerable satisfaction with the support services provided by their committee clerks and research officers. They indicated that the administrative, procedural and research support services were crucial to the overall success of the committees' investigative and legislative work. As well, the questionnaire revealed that approximately 95 percent of the Members who responded felt that their committee needs were well met by the various support services provided.

5.45 Standing committee budgeting procedures are cumbersome. Several chairpersons expressed dissatisfaction with the budgeting process for standing committees. They viewed the process as

cumbersome and reported difficulties in trying to plan in advance the committee's workload and financial requirements.

5.46 Although all committees, once established, are granted interim funding of $50,000 by the Board to enable them to discharge their mandates until their budgets are approved, the budgeting process differs for standing, legislative and special committees.

5.47 Legislative committees are required to submit budgets only if they expect expenditures to exceed interim funding. If the legislative committee's total expenditures are less than the interim funding, then its actual expenditures are deemed to have been the budget. For most legislative committees established over the last two years, the $50,000 level of interim funding was sufficient. Special committees are required to submit directly to the Board detailed budget submissions within 30 days of being organized.

5.48 Standing committee budgets are derived from a block of funds provided by the Board to the Liaison Committee composed of all the standing committee chairpersons. All standing committees are required to submit, annually, to the Liaison Committee, detailed budget submissions setting out work plans and expenditure requirements for the next fiscal year. The budget submissions are then reviewed by the sub-committee of the Liaison Committee which apportions funding levels for individual committees.

5.49 The need by the Liaison Committee for such a detailed budgeting process is questionable since the total expenditures for half of these committees is less than the established $50,000 level of interim funding. Furthermore, most of the standing committees spend less than half their approved budgets. There is a need to devise a simpler and more functional process that meets the needs of standing committees and reflects their relative independence in substantive matters. The 1991-92 Estimates reduced the total budget for Standing Committees from $3.3 million to $1.8 million, much closer to the actual expenditures of about $1.6 million for the last two years. This will no doubt require changes to the budgeting process.

5.50 Recommendation: The Board should review and revise the budgeting process for standing committees to ensure that the process facilitates the operations of committees and imposes a minimum administrative burden.

Section 6
Members' Expenditures

The House of Commons Estimates include funds for Members separate from those provided to the Clerk, Sergeant-at-Arms and Administrator. Spending for Members was $116 million for 1990-91. This represented 53 percent of the total expenditures for the House of Commons.

6.2 As provided under the Parliament of Canada Act, the authority to pay for many of the Members' expenditures is statutory, meaning ongoing. Spending authority for the remainder is provided annually by means of voted appropriations, meaning limited to the amount of the vote.

6.3 Some Members' expenditures are paid from a general House budget, others are charged to an operating budget assigned to each Member. For the latter, the approved levels for 1990-91 were from $160,600 to $181,650 depending on the category and area of constituency, and the number of electors. Within their operating budget, Members have considerable flexibility to allocate resources between their Ottawa and constituency staff salaries, constituency travel and operating expenses. The Comptroller reviews the claims and invoices submitted for payment to ensure that expenditures comply with provisions approved by the Board.

6.4 The various allocations provided to Members, excluding their salaries and non-taxable expense allowances, retirement benefits, and allocations to party leaders, caucuses and other offices, are illustrated in figure 2.

6.5 Our objective was to determine whether the House administration has financial controls to ensure that resources were used in accordance with the provisions approved by the Board (as described in the Members' Allowances and Services manual), and that transactions were accurately and completely recorded. We also examined whether financial practices facilitated compliance, economy, efficiency and accountability.

6.6 Our audit covered Members' Ottawa and constituency expenditures for staff salaries, travel, telephones, supplies, furniture and equipment, both from Members' Operating Budgets and from the general House budget.

6.7 Members salaries, non-taxable expense allowances and retirement benefits were covered under the annual Public Accounts audit. We have not reviewed expenditures from budgets provided to party leaders, caucuses or other offices such as those of the Speaker, House leaders and party whips.

Guidelines Governing Members' Expenditures

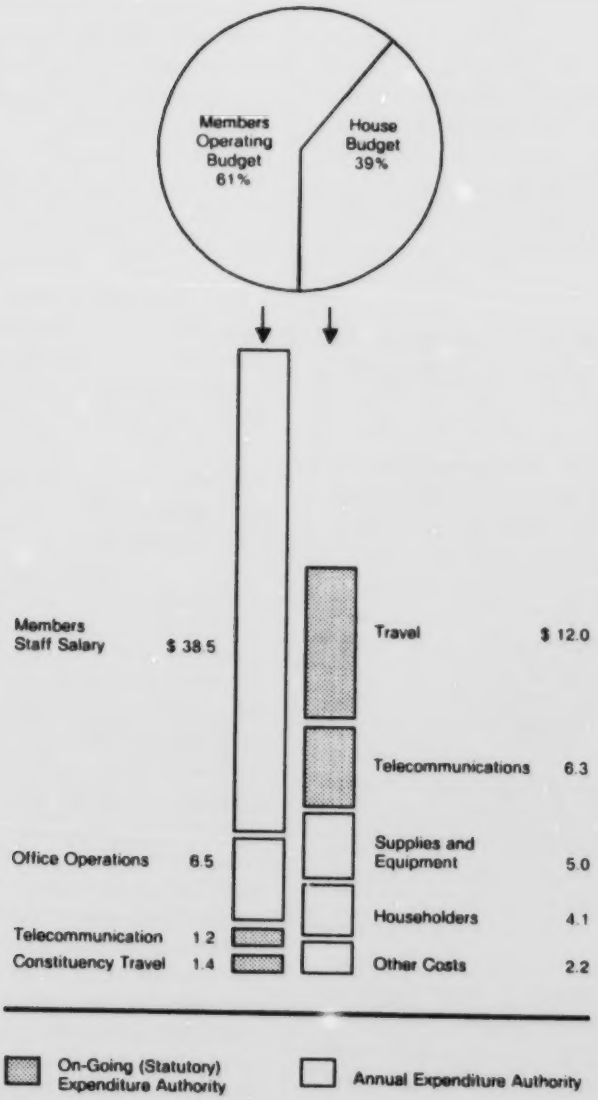
6.8 The Parliament of Canada Act gives the Board responsibility over all financial and administrative matters affecting the House and Members. Members thus have an obligation to manage their expenditures in keeping with Board directions.

6.9 We reviewed the administration of Members' expenditures and tested a sample of individual transactions — invoices and claims submitted by Members for payment. Our audit of the Comptroller's financial procedures concerning Members' expenditures disclosed few problems. Consistent with our terms of reference, and with the extent of the Comptroller's financial

Figure 2

MEMBERS ALLOWANCES AND SERVICES (excluding Indemnity, Retirement Benefits and Expense Allowances, Party Leaders, caucuses and other offices)

(Millions of Dollars) - 1990-91	Actuals
Members Operating Budget	$ 47.6
House Budget	29.6
TOTAL	$ 77.2



procedures, we did not go beyond the documentation to consider the merits of individual transactions.

6.10 Specifically, we found that provisions, as approved by the Board, were complied with in all but a few minor cases from our sample, and that transactions were accurately and completely recorded.

6.11 We also analyzed certain aggregate information on Members' expenditures that is presently not available to Members or the Board. These expenditures are paid from the House budget; there are no monetary limits imposed; and costs by Member are not reported.

6.12 Given that many Members' expenditures are paid from the House budget and the amounts are not reported to them, there is little incentive for economy.

6.13 There is little incentive for economy in the 64-point travel allowance. Members are entitled to three different travel allowances: travel status expenses; constituency travel; and the 64-point allowance. The first two are subject to financial limits per Member, the 64-point allowance is not. Each Member is allocated 64 travel points. The system allows Members and their spouses to travel anywhere in Canada. Designated family members may use 24 points for trips between the Member's riding and Ottawa ("regular" trips), and 15 points may be allocated to Member's office staff for regular trips. In addition, 6 points may be used by designated family members for trips anywhere in Canada ("special" trips).

6.14 We found that the flexibility of the 64-point allowance has expanded over the years. Our sample revealed an average annual usage of 50 points in a range of 7 to 64 (from November 1989 to November 1990). We found that the average cost per Member was $31,147 a year on travel of this nature, in a range of $1,435 to $73,840.

6.15 Members receive regularly a travel point status report; however, it does not provide cost information. Special trips, on average, cost more than regular trips but both have the same point value. First-class tickets, in general, cost 50 percent more than economy tickets but both count for one point when used by the Member. Discount fares also cost one point. We believe that this system does not encourage Members to arrange travel economically.

6.16 In general, there is perhaps more incentive for economy in spending a dollar than a point. We acknowledge the House's intention to be equitable to all Members in establishing a system based on travel points. However, in an era of ongoing restraint, consideration should be given to translating the points budget into a dollar budget for each Member, taking into account factors such as remoteness from Ottawa.

6.17 Telecommunications is another large expenditure area with few incentives for economy. In 1990-91, almost $7.5 million was spent on these services, of which $3.3 million was for the use of the government long-distance network paid from the House budget. Depending on the source and reason for a call, costs may be charged against the House budget, Members' Operating Budget or personally to the Member.

6.18 There is a full review by the House administration of all Bell Canada and other commercial charges for the purpose of allocating the costs to the appropriate budget account. The long-distance portion of these charges averaged $4,212 per Member in 1990-91.

6.19 On the other hand, the government network long-distance charges, representing 44 percent of telecommunications costs, are not reviewed. All these charges are paid from the House budget. On average, Members and their staff spent $11,000 in 1990-91 on the government network. The range here is a wide one with some Members spending more than five times the average. Neither the House administration nor Members regularly receive information on these costs, although Members can request their government telephone network costs from the Government Telecommunication Agency.

6.20 As with the 64-point travel system and other expenditures such as householders and other

printing services, telecommunication costs are largely invisible to Members and may be perceived as "free". As a minimum, Members should receive timely information on these costs. Such information would assist Members in evaluating their expenditure patterns and could result in choosing more economic alternatives.

6.21 Incentives for economy would be further enhanced by having Members pay for these costs from their individual Operating Budget. Each Member's overall spending would be limited to that amount. The House budget would then be restricted to those costs not reasonably attributable to individual Members.

6.22 Extending the Member's Operating Budget in this way would require careful consideration to ensure that Members continue to be treated equitably. As well, steps discussed elsewhere in this section such as better expenditure information to Members and greater public disclosure, should be put in place before the Members' Operating Budget is extended in this way.

6.23 Recommendation: In order to foster incentives for economy, the Board should consider having costs that can be reasonably attributed to Members paid from the Member's Operating Budget, which would be appropriately adjusted.

6.24 Some guidelines lead to apparently unintended consequences. In the course of reviewing Members' expenditures guidelines, we noted several areas where specific guidelines and accounting practices have apparently resulted in unintended consequences. Two examples are noted below.

6.25 First, for furniture and supplies purchased for Members' offices, there is a lack of formal entitlement policies and guidelines. That has resulted in considerable discretion being exercised by House administrative staff. House staff decide whether the purchase of a non-stocked item can be charged to the House budget or must be paid from the Member's Operating Budget. If charged to the House budget, Members do not receive information on the cost of the purchase. Expenditures for Members' furniture and supplies charged to the House budget are considerable, $5.0 million, and vary significantly by Member.

6.26 Second, Members have the authority to set salaries for their staff but do not have the authority to award performance bonuses. Staff salaries are subject to numerous rules. One is that no bonuses can be paid. However, we found cases where a Member awarded a large (25-50 percent) increase in salary for a period of several months, subsequently reducing it to the previous level. Members must disguise what clearly are bonuses in order to comply with the Members' Allowances and Services guidelines.

6.27 Recommendation: The Board should examine the need for entitlement policies for furniture and supplies and review its rules concerning Members' staff bonuses.

Information on Members' Expenditures

6.28 We found that Members are not receiving the financial information needed for full management of their individual spending.

6.29 The Comptroller's office provides accounting services for Members and maintains records on Members' budgets, allowances and expenditures throughout the year. Monthly financial reports are produced giving Members an up-to-date statement of their accounts. These reports contain information on Members' Operating Budget expenditures and certain other allowances paid out of the House's budget.

6.30 As noted earlier, there are additional Members' expenditures that are paid from the House budget, not subject to monetary limit and not regularly reported to Members. These include travel, telecommunications, office furniture and equipment, householders, stationery and supplies. These totalled $30 million in 1990-91.

6.31 Members should be fully informed of the costs they incur. All costs for goods and services that can reasonably be attributed to individual Members should be reported to them on a regular basis. This information, with appropriate

comparisons to other fiscal periods and to the expenditure patterns of all Members would provide a better opportunity for the prudent management of available financial resources.

6.32 Our survey of Members suggests support for this kind of information. Over 75 percent of the respondents indicated that they would like to know more about the cost of Members' services presently paid from the House budget.

6.33 With the exception of charges incurred on the government telephone network, these costs, by Member, are all available from the Comptroller's office.

6.34 Recommendation: Members should receive monthly financial reports that include the cost of all entitlements and services paid on their account either from the House budget or from the Member's Operating Budget. These reports should include sufficient information to permit comparison with other periods and the expenditure patterns of all Members.

6.35 The Board does not receive regular aggregated information on Members' expenditures needed to fulfil its responsibility for the management of House expenditures. With the recent amendments to the Parliament of Canada Act, the Board has a clear responsibility for both financial and administration matters related to spending by Members and the House administration.

6.36 From time to time, the Board receives information on Members' expenditures. For example, a travel and telecommunication expenditure report for 1990-91 has recently been prepared for the Board.

6.37 The Board should be informed regularly of the costs of Members' allowances and services. For example, the average cost and the range for different allowances could be provided. Quarterly reports of costs compared to other fiscal periods and the budgets as well as instances of non-compliance with established policy would also be useful information for monitoring Members' expenditures. Such information and analysis is necessary for the Board to carry out its general management responsibilities. For this reason, specific Members may not need to be identified in the reports. Of course, if this information were made public, it would be available to the Board.

6.38 Recommendation: The Board should define what information it requires on Members' expenditures and should establish an appropriate reporting mechanism.

6.39 Public disclosure of Members' expenditures needs to be expanded. We have earlier recommended that more information on Members' expenditures be made available to the Members themselves, and to the Board. If these recommendations are accepted, it will be an easy, and yet important, final step to make public the details of Members' expenditures. We believe that the publication of this information, coupled with the publication of financial information on House administration (section 4) would enhance public accountability.

6.40 Each year in the Public Accounts, the House reports a statement of indemnities, expense allowances and travel expenses by Member. This represents only 37 percent of Members' expenditures. For example, Members' Operating Budget expenses are not disclosed (except for constituency travel that is included with other travel entitlements under the travel expenses). Nor is there disclosure of non-financial information to assist in interpreting Members' expenditures, for example, the number of trips taken.

6.41 The House should provide timely reports which are readily accessible by the public. The information should present expenses attributable to Members with a reasonable level of detail in a form that will permit an easy understanding of Members' use of the public funds provided by the House. Additionally, Members themselves should have the opportunity to review information on their expenses before it is disclosed to the public.

6.42 Increased public disclosure for Members would put the House of Commons in step with

public disclosure practices of other legislatures. We found that most provincial legislatures disclosed information on the expenditures of their Members to a greater extent than the House of Commons.

6.43 If the public disclosure we are recommending were put into effect at the beginning of the next Parliament, it would provide Members with an opportunity to adapt to such disclosure and would provide the House administration with the time to develop the necessary means of providing it.

6.44 Recommendation: Information on all the expenditures of Members should be publicly available, at a reasonable level of detail, effective the next Parliament.

Section 7
House of Commons Security

Security was given special audit emphasis at the request of the Speaker of the House of Commons. To accommodate this request, we examined the role of the House of Commons Security Service (the Service) as an integral part of the overall security on Parliament Hill. Security operations on the Hill are the shared responsibility of the House of Commons Security Service, the Senate Protective Services, the Royal Canadian Mounted Police and the City of Ottawa Police. Persons detained for having committed a Criminal Code offence on the Hill are taken into custody by the City of Ottawa Police. Politically-motivated offenders are dealt with by the RCMP. The traditional jurisdictional boundary, or precinct, of the Speaker is inside the House, but we extended our audit scope to the area surrounding the Parliament buildings.

7.2 We reviewed the security problems experienced by comparable organizations and the alternative security approaches adopted. The United Nations Headquarters Security and Safety Service and the United States Capitol Hill Police Force were both used for comparison in this audit. In the planning phase of the audit we also studied the security methods used at the Quebec Assemblée Nationale and at Great Britain's Westminster. As well, we made use of the information collected during our audit of the Senate administration. We identified operational alternatives that might improve the effectiveness of security.

7.3 Security Service expenditures for 1990-91 were $10.2 million with 240 person-years. In the House of Commons precinct, the Service acts in order to deter and contain threats as they occur. Employees of the Service are not "police officers". Security outside of the buildings occupied by the House of Commons is provided by the RCMP and Ottawa Police, not the Service. Within its jurisdiction, the Service responds in order to bring situations under control and, if necessary, calls on the Ottawa Police or the RCMP for assistance.

7.4 As part of the questionnaire distributed to Members of the House of Commons, we asked for their views on security. Over 85 percent of respondents were satisfied with the current security provided by the Service to protect Members and staff. Ninety percent replied that they would agree to a joint security service with the Senate if it could be demonstrated to be more economic, efficient or effective.

Security Services Operations

7.5 Overall, we found that the Service had provided a reasonable level of security, given its mandate. We note that it has responded adequately to incidents within the House precinct. However, changes in the overall security environment, and the growing number and seriousness of incidents, increases the need to strengthen security around the building perimeter and re-examine the operations and responsibilities of the Service.

7.6 Security inside the parliamentary buildings is provided by the security services of the two Houses. It has not been standardized and co-ordinated to ensure that daily, routine operations also function properly in emergency situations. This puts in question the merit of having two separate security forces.

7.7 The House of Commons and Senate share the Centre Block and the East Block. Entry to the House of Commons can be gained by way of the Senate portion of these buildings. Therefore, the security of each House is partially dependent upon the effectiveness of the access control practised at the entrance points of the other. Without similar levels of access control and parity in other operations such as the use of the Restricted Access List and training, each House cannot be sure that the level of security it demands is not being compromised. A single security force could standardize practices to provide uniform security coverage.

7.8 Security operations within the shared buildings of the House of Commons and Senate have not been co-ordinated so that authorities and responsibilities are clearly understood by both security services. The Service's routine, daily operations focus on providing for the protection of the House of Commons. In an emergency situation, it may be called upon to enter the Senate precinct or to act jointly with the Senate Protective Service. If required to form part of a building-wide force, the Service's operating procedures would change to accommodate the different jurisdiction, authorities and responsibilities. In comparison, other organizations we visited found that security forces worked best when they responded to emergency situations under the same authorities and responsibilities that were practised and understood in non-emergency situations.

7.9 Weaknesses in communication and control for a building-wide emergency are being addressed by the Service. A new Operations and Crisis Management Centre is being developed to replace the current operations centre. Although the single command centre is near completion, there are no formal procedures or agreements on whether the centre will control and co-ordinate both House and Senate security.

7.10 The Operations and Crisis Management Centre will respond to problems made evident during the April 1989 bus hijacking incident on Parliament Hill. During this incident, the lack of communication and fully co-ordinated action between the House and Senate resulted in different responses to the same situation. Despite efforts to co-ordinate and control security, specifically to evacuate the buildings, each security force acted independently and under its own chain of command.

7.11 The issue of joint security will be the subject of further analysis and will be included in the report to the Senate and House of Commons on matters of joint interest.

7.12 Recommendation: The House administration should assess the implications of meeting security needs through a joint service with the Senate. Subject to further analysis as part of our joint report, we believe there should be a single security force within the buildings of the parliamentary precinct.

Access Control

7.13 Good security practice uses a concentric ring structure to contain threats as far from potential targets as possible. Each ring acts as a perimeter. Perimeter controls at the U.N. and U.S. Capitol Hill were established at the boundary of the grounds and buildings to detect threats as early as possible. A ring structure is also used on Parliament Hill. However, the Service's jurisdiction does not include the grounds around the Parliament buildings. The first ring for House security begins only at the entrance points to the buildings and the second ring, to screen persons before entering the Chamber Galleries, is close to a possible target point. This can pose a threat if the Service is unable to quickly detect and detain someone intending to do harm.

7.14 Access control is weak in several respects. *The first ring can be compromised in several ways which are outlined below. If the shortcomings to the first ring are corrected, the second ring will then serve to provide additional assurance that the most sensitive areas of the House are adequately protected.*

7.15 Grounds Security: On the grounds of Parliament Hill, security for politically-motivated crime, traffic and crowd control is the responsibility of the RCMP, supported, on occasion, by the City of Ottawa Police. The primary responsibility of the RCMP is security; however, its continual presence on the grounds of Parliament Hill serves as a deterrent — and, in the majority of cases, it is the initial response — to criminal activity.

7.16 Surveillance of the outer perimeter of the Hill grounds is provided by RCMP patrol cars and cameras. The RCMP has electronic surveillance equipment; however, system operating limitations result in reduced effectiveness. Security for the House of Commons does not include foot patrols on the grounds except as conducted by the RCMP Hill Detachment as part of their squad car patrols. Early threat detection and monitoring could be improved by increasing foot patrols in proximity to the buildings.

7.17 Pass Control: The Service must constantly be alert to persons attempting to gain entry to the House for purposes of creating a disturbance. Over 7,500 passes are in circulation. Persons displaying a valid Identification/Pass card are allowed entry; however, pass control procedures are weak. The Service is not informed by Personnel when employees leave. Our sample of former indeterminate employees shows that 10 percent have passes that will not expire until 1995. Also, approximately 2,500 passes for employees of government departments have been issued. There is no procedure to ensure that passes are returned when no longer required or expired. Pass control also affects Gallery security because persons displaying a House of Commons pass can bypass screening and enter the Galleries.

7.18 Visitors: Over 500,000 persons visit Parliament Hill annually. We recognize the fundamental importance of access to the Houses of Parliament but note that visitors entering the buildings are not scanned or required to check parcels, unless entering the Galleries. From a security perspective, control over the movements or activities of these persons is not always adequate in light of the numbers of visitors at any one time. Tour groups are large and persons could slip away from their groups undetected. Although those visiting specific offices are checked against a Restricted Access List and issued a temporary day pass, visitors to committee meetings are not always issued with passes and can proceed without identifying themselves.

7.19 Deliveries: Courier deliveries are not scanned on a 24-hour basis. There is no security policy on freight deliveries. Thus, freight deliveries are not inspected prior to being accepted.

7.20 Prior to a simulation check by the RCMP in November 1990, messengers operating the fluoroscope scanning machines had not received follow-up training. During this check, firearms and explosives in test mail were not detected and were allowed to pass. The Service is currently addressing this by retraining and retesting fluoroscope operators.

7.21 Parking: Traffic control procedures must ensure that only authorized vehicles are left unattended on the Hill. Control of parking forms a component of vehicular traffic control. However, parking is permitted close to the buildings. Parking enforcement is only in place until 5 p.m., after which any vehicle can have access to the Hill.

7.22 Security Awareness: A Security Awareness Program to educate House personnel on crime prevention and security measures began in 1988. Some staff such as pages and guides, have been trained to recognize and report security problems; however, others, like messengers, bus drivers or cleaners have not. Messengers and bus drivers could stay alert for security problems outside the buildings.

7.23 Recommendation: Control of persons and goods entering the Parliament buildings should be reviewed. The Board should

consider whether persons entering the buildings be required to either present a valid pass, be recognized or be scanned. Weaknesses in pass control should be addressed. The Service should also review freight and courier delivery practices, and parking control.

7.24 Recommendation: Foot patrols of the areas around the buildings should be increased to improve surveillance.

7.25 Recommendation: Security awareness for House employees should be enhanced.

Security Services Administration

7.26 The Service lacks information to review operations and ensure that it is making the best use of available resources.

7.27 Threat and Risk Information: Information is provided to the Service by police forces. It can include updates on demonstrations, security requirements for special visits, or potential problems such as bomb threats. Information on security issues is not provided to the Service on a regular basis. For example, information on whether general security risks are increasing across the country is not provided. Therefore, the Service does not have a complete picture of the environment in which it operates. Hill security is reviewed every three years through the RCMP Vital Points Program; however, if general information were provided, the Service would have a better knowledge of changing security demands.

7.28 The number of staff on duty at any one time does not appear to reflect a threat analysis, although the number does vary with levels of alert and the level of activity in the House.

7.29 Fitness and Sick Leave: When recruited, candidates must undergo a pre-employment medical examination. Beyond those required for promotion, there are no ongoing fitness requirements in security. Guards are not called upon to demonstrate that their physical condition does not limit their ability to provide security to the House. The use of sick leave in the Service is high.

7.30 The House could benefit from a fitness program for security staff such as the one used by the U.S. Capitol Police. The U.S.C.P. initiated a fitness program two years ago whereby employees were encouraged to use the gym to remain fit. A follow-up study concluded that injury on duty and sick leave taken by employees using the gym is one quarter to one half that of employees not using the gym.

7.31 Use of Overtime: Records of overtime are maintained but have not been analyzed by management. We examined the amount of overtime used by security employees and found it to be high, given the level of resources. The current person-year commitment in security, adjusted for leave and training time, is sufficient to cover the security posts in the House of Commons. While we recognize that overtime due to unforseen work requirements is an operational necessity, we were unable to reconcile the full amount of overtime claimed for staff shortages and operational requirements with the amount that it would be reasonable to expect.

7.32 Recognizing these problems, the Service is developing a Management Information System to improve the management of resource utilization and overtime.

7.33 Recommendation: The Security Service should establish regular reporting of operational and administrative information. This information should be used to assess resource requirements, as well as to highlight areas where security effectiveness could be improved.

Other Security Matters

7.34 Protection of assets and information depends on a variety of factors including: information classification and safeguarding procedures, personnel screening to help determine the dependability of staff, and appropriate conflict of interest policies and practices. Observations on these factors are described below; security related audit observations on asset control are found in section 8.

7.35 There are weaknesses in information security, personnel screening and conflict of interest practices.

7.36 The House administration has not established a focal point of responsibility for information security (that is, protection of the information contained in documents and computer data) that would assess the information security needs of the House, and provide guidance on safekeeping information. There is no policy or procedures for the classification of House administrative information or documents based on their sensitivity or value.

7.37 Personnel screening, which can involve fingerprint, criminal records, credit or reference checks, is an important component of safeguarding information and assets. There is currently no approved policy for pre-employment screening. Employee screening has not been based on any pre-defined security requirements for safeguarding sensitive information or valuable assets. The practice is to conduct some reference checks for newly hired employees. Security personnel are the only employees in the House that receive a fingerprint or criminal records check. Although credit checking is done in some cases, there has been no policy or House-wide analysis as to who should receive credit checks.

7.38 The House has produced a draft personnel screening policy that will be used only for new employees. Current employees will be deemed to have "enhanced reliability" status. In our view, a decision on screening should be based on the risks associated with the employee's duties, not just on whether the individual is a new employee.

7.39 Conflict of interest procedures provide the House assurance that staff and contractors act in its interests, as well as help protect information. The House has a conflict of interest policy. The policy has been inadequately implemented; for example, staff may not be aware of their obligation to disclose conflicts of interest.

7.40 Conflict of interest provisions for consultants and contractors are also inadequate. Standard contracts within the House have clauses relating to keeping information confidential, but there are no specific clauses relating to conflict of interest.

7.41 Recommendation: The House administration should review, and revise where necessary, its policies and practices concerning information security, personnel screening and conflict of interest.

Section 8
Basic Administrative Functions

Certain basic activities such as financial and personnel management, are found in any organization. These basic administrative functions operate largely behind the scenes, but are nonetheless crucial to the performance of the organization.

8.2 In this audit, we selected for examination a number of the more important basic administrative functions of the House of Commons, namely: asset control, financial control over House administration expenditures, purchasing, accommodation management, occupational health and safety, and personnel management.

8.3 Our observations indicate substantial differences in the quality of the basic functions of the House of Commons. *Some, such as the financial verification procedures we examined, are sound. Others, like asset control, exhibit significant and long-standing deficiencies. Still others, for example the personnel management function, are undergoing substantial change.*

Control of Assets

8.4 Our examination focussed on the control of fixed assets other than the buildings — assets such as furniture, office equipment, and heritage items. The acquisition cost of such assets in Members' and administration offices in Ottawa is over $40 million, with a further $5 million of assets in Members' constituency offices. In addition, there are about 12,000 heritage items consisting of works of art and historical furniture. Some are national treasures.

8.5 With such a significant inventory of assets, we expected to see responsibilities, systems and procedures that are consistent with good asset management practices. These include:

- an accurate and complete system for recording the inventory of fixed assets, including acquisitions, disposals and transfers;
- regular physical counts and reconciliations with inventory records, investigation of resulting discrepancies and a process for inventory write offs; and
- procedures for asset protection and conservation, to prevent deterioration and loss of value.

8.6 We found a large number of significant problems in asset control; problems similar to those identified in our 1980 and 1983 audits.

8.7 Systems and procedures for recording assets are incomplete and fragmented. The House does not have approved policies or procedures for control and management of fixed assets. It has four separate inventory data base systems. These systems are not well co-ordinated.

8.8 Procedures for updating the systems, as assets are moved or new assets are purchased, are weak. In each of the four systems, we noted that important information, such as acquisition cost, purchase date, or serial numbers, is missing or erroneously recorded. We tested a sample of furniture and equipment in administration offices and found a 40 percent error rate.

8.9 Asset verification procedures are flawed. The House administration conducted a physical count of assets in 1988 and again in 1990. However, there were no formalized procedures for inventory taking, reconciliation and write-off. Our review found that the inventory counts were poorly executed and co-ordinated. There was no reconciliation, until recently, of the 1988 count, nor have unaccounted items been written off. Because systems for recording and tracking assets are inaccurate, considerable time and effort are needed to reconcile the results of physical counts.

8.10 Similar problems were identified in our previous audits and in internal studies. We noted many of the same concerns in 1980 and 1983. A materiel management study conducted by outside consultants in 1990 came to similar conclusions. Some progress has been made in addressing asset control problems in the last several years. But, a lack of significant progress has been due, at least in part, to the organizational structure for asset management. Between 1983 and 1991, the function was split between two branches, one under the Sergeant-at-Arms and the other under the Administrator. The roles and responsibilities of each branch were unclear. Difficulties in co-ordination, and a lack of co-operation, were evident, resulting in a lack of overall asset control. The organization was restructured in April 1991 in an effort to alleviate these problems. The entire function is now the responsibility of the Administrator.

8.11 We noted another area where improvements could be made. The House Security Service should be kept aware of historic assets and other valuable assets to help prevent loss or damage.

8.12 In 1990, the House administration initiated a project to design and implement an automatic identification system to improve asset control. The project is targeted for completion in 1992.

8.13 Recommendation: The House administration should implement policies, systems and procedures for proper asset control. These should cover the recording and tracking of assets, including inventory taking, reconciling physical and recorded inventory, investigating discrepancies (in conjunction with the House Security Service, where appropriate), write off procedures and periodic exception reporting to senior management. As well, these should clarify roles and responsibilities for asset control.

8.14 Progress has been made in managing heritage assets. The House of Commons hired its first curator in February 1989. The curator's major task was to take the first inventory of heritage assets. A system to record the inventory of heritage assets is under development. It is planned that basic data on the collection will be complete by 1992, with cataloguing complete by 1993. The condition of each heritage asset is also being reviewed and recorded and steps are being taken to protect assets most at risk from deterioration and devaluation.

Financial Control Over House Administrative Expenditures

8.15 Financial control involves ensuring that resources are used for the purposes intended, within the levels approved by the Board and Parliament, and that transactions are properly recorded. Good financial control guards against unauthorized expenditures, mispayments, and errors in accounting records.

8.16 We examined financial control over expenditures of the House administration for two main reasons. First, there has not been an extensive internal or external review of the area since our audits in 1980 and 1983. Second, administrative expenditures in 1990-91 represented $103 million, a significant proportion of the total House of Commons expenditures. Much of the remainder consisted of Member expenditures, as reported in section 6.

8.17 Financial verification procedures are satisfactory. To examine financial controls over administrative expenditures, we documented how these were processed and recorded, and tested a sample of transactions. The objective was to determine whether procedures provide a reasonable degree of assurance that resources have been used for the purposes intended, within levels approved by the Board and Parliament, in compliance with House of Commons policies and that transactions were accurately and completely recorded. Based on our audit work, the financial

controls provided such reasonable assurance during the period we examined, fiscal year 1990-91.

8.18 Financial policies remain incomplete. All recommendations related to financial control in our previous audits were implemented with one exception, the documentation of financial and administrative policies and procedures. We had noted that improvements were needed in the area of development, communication and implementation of financial policies. In this audit, we found that the financial policies manual remains incomplete. There are no policies and procedures in important areas such as planning, budgeting, cash forecasting, methods of account verification and requisition of payments.

8.19 Recommendation: Financial policies should be documented and approved in areas not covered by existing policies.

Purchasing

8.20 We examined the purchasing processes of the House because sound purchasing practices can result in significant economies and good financial control.

8.21 In most cases, satisfactory practices are followed. We found only a few cases where managers by-passed normal practices. The most significant of these were situations where the manager chose one supplier without obtaining quotes from alternative suppliers. Because of this, the manager was not in a position to decide which supplier offered the best combination of price and quality. Other cases involved minor lapses in financial control.

8.22 There are two areas where improvements are needed. First, when normal practices are by-passed, these are not reported to the management committees. In situations where it is appropriate to depart from established practices, instituting a reporting mechanism that would report exceptions would provide the management committees with an opportunity to question whether circumventing normal procedures was justified. Second, existing purchasing practices have not been formalized or formally communicated to House managers.

8.23 Recommendation: The Board should formalize its purchasing practices and communicate these to the parties concerned. They should contain a reporting mechanism that will monitor departures from approved practices.

Accommodation Management

8.24 We examined the management and planning for accommodation within buildings in the parliamentary precinct allocated to the House of Commons. The parliamentary precinct is defined in geographic terms as Parliament Hill and adjacent areas occupied by the House of Commons, the Senate and the Library of Parliament. The buildings are Crown owned and administered by the Minister of Public Works. Thus, the responsibility to carry out and fund major capital development, repairs and maintenance to the building structure rests with Public Works. The House, as a tenant, is responsible for Members' and staff accommodation and planning and advising Public Works of its accommodation needs.

8.25 We focussed on the planning and management of current and future accommodation needs of the House.

8.26 Our report on matters of joint interest between the Senate and the House of Commons will address common accommodation issues.

8.27 The actual allocation of office space to individual Members is controlled by agreement between the Administrator and representatives of the official parties of the House. This process was beyond the scope of the audit.

8.28 We found that there are no policies or procedures for systematically allocating existing House administration space. We also found that the House administration is preparing a comprehensive plan of future requirements for Members' office space.

8.29 Accommodation planning is undertaken on a project-by-project basis. Limited space and ongoing upgrading of buildings have resulted in

frequent moves of branches. There is no policy or mechanism to examine overall space allocation. As a result, the short-term allocation of space requires considerable time and effort on the part of House management and has caused some disruption in the delivery of services and some inappropriate space use. In addition, there have been some delays in acquiring additional warehouse space.

8.30 Recommendation: The House administration should develop policies and procedures to allocate House administration space.

8.31 Additional accommodation requirements remain. Studies conducted for the House have recommended that additional accommodation be acquired to meet its needs. The 1976 Abbott study serves as the current plan for the parliamentary precinct. This study concluded that Parliament required a thorough upgrading of facilities if it was to avoid an accommodation crisis. This conclusion was also confirmed by the 1985 McGrath Report.

8.32 Although new space has been added and some existing space renovated since 1976, (for example, the Wellington Building was acquired and the Reading Room was converted to a committee room) pressure still remains for additional accommodation. This is a result of the increased number of Members, an increased allocation of office space per Member, reforms to the committee system, and an expansion in services to Members. As well, there is a need to consolidate some House operations that have spread to several locations in downtown Ottawa.

8.33 A 10-year program of capital projects for Parliament proposed by Public Works Canada, with a budget of $226 million (current dollars), has recently been approved by the Board of Internal Economy. The strategy requires approval by the Senate and the Treasury Board. Funds will then be allocated for upgrading the existing buildings occupied by the House. The upgrading addresses health and safety issues and will bring the buildings up to current codes. No new construction is being proposed in the first five years of the development strategy.

8.34 An updated accommodation plan is being developed. There is no current detailed accommodation plan to address the quantity and type of accommodation and facilities required by the House for legislative purposes, Members' accommodation and House administration staff.

8.35 A project has recently been initiated to relocate Members and administrative staff to temporary accommodation to allow for the removal of asbestos from one of the precinct buildings. In conjunction with this project, a comprehensive review of future accommodation requirements for Members' office space is being undertaken.

8.36 Recommendation: The House administration should expand its current accommodation review to include the needs of legislative and related functions and House administration.

Occupational Health and Safety

8.37 Our focus in this area was to review how the House identified and reacted to occupational health and safety hazards. We concentrated on the roles and responsibilities for occupational health and safety, and two specific hazards — fire safety, and asbestos. Fire safety was chosen because there was reason to suspect that deficiencies noted in our audit of the Senate might also affect the House. Asbestos was chosen because it is known to be present in several of the buildings occupied by the House. We did not independently assess the nature and extent of these hazards, nor try to identify additional unknown hazards in the area of occupational health and safety.

8.38 Action has been taken on occupational and health safety matters. Until recently, roles and responsibilities for occupational health and safety were unclear and split between several parties. As a result, there was no systematic process to ensure that the House was aware of significant health and safety hazards and that needed corrective actions were identified.

8.39 During the course of the audit there was considerable publicity surrounding the 1990 leak of an 1988 asbestos survey of the West Block. In response, the House has recently undertaken

actions dealing with asbestos concerns, and also with broader occupational and health safety issues. These actions include:

- improved co-ordination with both internal and external sources of occupational health and safety information;
- clarification of responsibility for acting on occupational and health safety issues; and
- formation of a House union/management health and safety committee.

As well, the Department of Public Works has plans to correct significant fire safety deficiencies; in particular, inadequate water main pressure in the event of a major fire.

8.40 To deal with the asbestos issue, the House has retained a consulting firm to determine the extent of the problem and identify the necessary corrective actions. To date, there have been numerous progress reports to the House administration, employees and their union representatives. Air monitoring tests have been conducted by both the consultant and independently by the Department of Health and Welfare.

The Personnel Management Function

8.41 Our 1980 audit disclosed serious deficiencies in the legislative and regulatory framework for personnel management, weak or non-existent controls over personnel activities and a lack of clarity in the roles and responsibilities of the Personnel Division (now called the Human Resources Directorate). We observed in 1983 that, since 1980, the House had implemented a wide range of significant improvements in personnel management, policies and services. At present, the function is again undergoing substantial change. For this reason, we did not examine the function in detail, except to review plans and actions currently underway.

8.42 After the 1983 follow-up, new problems and new challenges arose. These included: policies that were not widely accepted by managers; personnel services that were not co-ordinated or timely, central human resource information systems that were unable to provide information needed by managers; and pay equity became an issue. Perhaps most notable was the effect of the rapid onset of collective bargaining on the Hill, after the passing of the Parliamentary Employment and Staff Relations Act in 1986. With unionization came demands for different employer/employee relationships. House managers became increasingly discontented with the services provided by Personnel.

8.43 Significant changes are underway. The House administration recognized the need for a re-examination of the personnel function, and an extensive study was conducted by outside consultants. At the time of our audit, the Human Resources Directorate was launching a number of new initiatives, re-organizing functions and work flow, and changing senior staff. This represents a major transition, aimed at becoming more client oriented.

8.44 The House is actively initiating changes and planning activities which, if carried through, should improve personnel management. Some changes have been completed; most of which are necessary first steps before more extensive initiatives can be launched. Plans include initiatives which address deficiencies noted in other sections of this report:

- revising all human resources policies during 1991-92;
- creating new training programs in 1992-93, based on a needs assessment done in 1991-92;
- creating a new personnel information system by 1992-93; and
- integrating the House employee appraisal systems by 1993-94.

8.45 It is too early to assess the impact of the changes introduced so far. Given the extent of changes planned for the future, there is a risk of attempting more than the Directorate and the House can support. There is a need for the management committees to monitor progress to ensure that plans produce desired results.

Section 9
Managing Employee Performance

Developing, maintaining and improving employee performance involves: goal setting between management and staff; managing and evaluating performance; identifying corrective measures to improve performance; and appropriately recognizing and responding to employee performance.

9.2 There are a number of indicators that employee performance is not being managed as well as possible across the House of Commons. However, we found pockets of good human resource management which illustrate that improvements can be made.

9.3 The indicators of inadequate management of employee performance include: inadequate goal setting and evaluation; high sick leave and accident rates; poor analysis and management of overtime expenditures; and, weaknesses in dealing with performance problems. Each indicator in itself is not conclusive, but taken together they provide a consistent picture of the need for better management of employee performance.

Employee Goal Setting and Appraisal

9.4 The House has a policy for performance planning and evaluation which provides clear guidance. It has received only minimal adherence across the House and its implementation has not been adequately controlled. Part of this was due to a lack of acceptance of the policy by line management, who did not see performance appraisals as important, and who did not consistently use the results of appraisals for performance management purposes.

9.5 We found that senior management direction to line managers concerning resource allocation and goal setting for performance management purposes is inconsistent. This is due in part to the previously discussed absence of House-wide planning and goal setting (section 4). As we note in section 5, there is an absence of operational goals and performance targets in many services we examined; important components of a proper performance planning and evaluation process.

9.6 Few annual performance appraisals are done. We found that only 25 percent of employees had an appraisal completed and on file for the two-year period of 1989 and 1990. Moreover, we found cases of employees with long-standing performance problems who had not received a formal appraisal in many years.

9.7 It should be stressed that accomplishing 100 percent completion of appraisal forms is not the important issue. What is important is their appropriate use as part of the entire performance management process: ensuring individual goals are set and communicated with employees; performance against these objectives is discussed; and corrective measures including training and development are determined and acted upon.

9.8 Performance appraisals are being done in some areas. For example, performance appraisals are a key component of the career management structure for procedural clerks. Some improvements are being made in other branches. For example, management recognized the need to increase the efficiency and professionalism of staff in the Purchasing Branch, and began a process of setting specific objectives with each staff member, then regularly meeting to review progress.

9.9 Recommendation: Greater emphasis should be given to ensuring individual goals are set in consultation with employees, performance against these goals is discussed, as required, during the year, and appropriate documentation is maintained.

Training and Career Management

9.10 Training and development is one of the most significant investments an organization can make in its employees. When responding to clearly identified training and development needs, it contributes to employees' acquisition of knowledge, skills and experience to help them do their present jobs more efficiently and effectively or to prepare them to assume other responsibilities.

9.11 Training needs have not been effectively identified or analyzed. There is no consolidated training plan for the House to identify common training needs and set priorities. As a result, the identification of training needs and delivery of training is largely dependent upon the initiative and expertise of individual line managers.

9.12 Emphasis on training and career management is inconsistent. *Overall, there is little formal internal training provided by the House of Commons. External expenditures for training, excluding language training, average less than $100 per employee per year, according to House administration data.*

9.13 When analyzed, it becomes clear that, while in some areas considerable attention is given to training, in others, little training is provided. For example, a comprehensive training program for cleaners recently began, in response to a consulting study that noted the absence of adequate training. The training is designed to standardize cleaning methods which should improve cost effectiveness.

9.14 Another positive example is the Career Management Structure for Procedural Clerks, established in the early 1980s. It is a comprehensive, integrated approach to human resource management with mechanisms for the training, work assignment, performance evaluation, rotation and promotion of procedural clerks. The services provided by clerks, such as procedural research and advice, and committee support, were rated highly by Members in the questionnaire.

9.15 Training courses should be assessed to ensure that the organization is getting value from its expenditures. To date, there has been little formalized evaluation of training. This will become more important if the House increases its internal and external training expenditures.

9.16 Developmental assignments should be used more often. Developmental assignments are an investment in staff, preparing them to respond to additional responsibilities and future jobs and increasing their career mobility and personal development and growth. In addition, training staff to perform additional duties gives the organization flexibility to respond in periods where there are workload peaks in one section and available staff in another.

9.17 Career development and management of staff can be improved through the use of acting appointments, secondments, transfers, rotations and assignments; within and outside the House. Relatively few such movements have been made between sectors or with other organizations. Movement within sectors has been more common. In our view, greater use of such arrangements, particularly between sectors, should be made. This would be particularly valuable for managers, who could develop a better understanding of management and operating practices elsewhere in the House. Assignments outside the House could also be considered.

9.18 Recognizing these deficiencies, work is underway on a House-wide training needs analysis exercise. Preliminary findings from the training needs analysis identified, among other things, a need for training programs at the supervisory, middle management and executive levels. Plans are in place to develop a senior management training program during 1992-93 and other

training programs based on the results of the training needs analysis.

9.19 Recommendation: Greater emphasis should be placed on identifying and providing for the training and career management needs of House staff, with particular emphasis on the use of developmental assignments, where appropriate.

Control of Accidents, Sick Leave and Overtime

Accidents

9.20 Accident rates are high. *The rate of injuries leading to time lost in the House of Commons is almost twice that of the rate reported by Labour Canada for federal government employees. There is reason to suspect the high rate may increase. The average age of staff will likely increase, and our analysis of accident statistics at the House shows that older employees are more likely to have serious accidents.*

9.21 Detailed accident investigations and training are needed. There is a need for greater control over accident leave use. A key component is more detailed accident investigations that identify problem situations and help guard against abuse. Training is needed in accident investigation for supervisors. Little training has been given to staff in accident avoidance.

9.22 More analysis of available data is needed. The occupational health and safety unit of the House keeps a large amount of statistical data on accidents and injuries. However, there is a need for a more detailed analysis of these accident statistics to identify problem areas, trends and what corrective actions are necessary. In fact, some accident trends and problem areas only came to light when we analyzed available House data.

Sick Leave Use

9.23 Sick leave use is high. *In 1990 over 130,000 hours of sick leave were claimed by House employees. Sick leave use in the House of Commons is higher than in the public service. House employees take over 12.5 days of sick leave annually; 20 percent more than the amount the Treasury Board reports as the average for federal government departments and agencies.*

9.24 Use of sick leave cannot be effectively controlled without analysis. There has not been any concerted effort by the House to examine sick leave use on a House-wide, branch or problem employee basis. Some House managers believe that there is a significant amount of abuse; with sick leave used as time off rather than for illness.

9.25 Positive steps have been taken in some areas. Systems have been in place for a number of years to analyze and control sick leave in units such as the Committees and Parliamentary Publications Directorates. More recently, the Printing Operations Branch took similar steps; in 1990 it had a higher than average use of sick leave. It conducted an analysis of sick leave use; had discussions with employees who used extensive sick leave, and selectively required doctor's certificates. These steps resulted in a 30 percent reduction in sick leave in six months.

Medical and Physical Testing

9.26 Medical and physical testing should be performed, where necessary, on both initial appointments and on an ongoing basis to ensure that individuals can meet the physical requirements of their position. Inability to meet the physical requirements can lead to increased accidents and use of sick leave as well as poor performance on the job. There is a need for a more systematic approach to medical and physical fitness testing for House employees in certain job categories. There is no testing of individuals in positions where physical strength is required. The only partial exception is Security Services' staff who undergo initial physical testing. However, they are not retested as time passes. There is no obvious rationale why medical examinations are required for certain positions and not for others.

Overtime Use

9.27 Little central analysis is done of overtime use. *Overtime expenditures in the House have been in the two million dollar range for the past four years. As well, during 1990 over 31,000 hours of compensatory time off was taken. This represents approximately 15 person-years of time.*

9.28 As in the situation with sick leave, central information on House overtime use is limited. Existing automated information systems do not analyze or report on overtime use. Such analysis could identify potential abuses and areas with workload peaks where the use of part-time, term employees or employees from other branches could reduce expensive overtime. For example, in section 7, we discuss the need for better information and analysis to deal with high levels of overtime in the House Security Service.

9.29 Some directorates have improved control by developing their own systems to track and report on overtime use. As well, clauses have been negotiated within a few collective agreements which give management increased control over how earned overtime is compensated. In these operations, the employer reserves the right to schedule an employee's compensatory leave during slow periods. In this way, costs to the employer are reduced and workload peaks and valleys are better managed.

9.30 There is also a need to analyze throughout the House the interrelationship between leave, overtime and on-the-job accidents for possible abuse.

9.31 Recommendation: Trends and causes of accidents, sick leave and overtime should be regularly analyzed and, where appropriate, reported to the management committees. Analysis should be undertaken at both the working unit level and centrally, as required, with the necessary corrective actions taken.

9.32 Recommendation: A consistent approach to medical and physical testing should be adopted; one that reflects the particular requirements of each position.

Dealing With Performance Problems

9.33 Performance problems and poor performers exist in any organization. Dealing constructively with such situations is one aspect of managing employee performance.

9.34 Dealing with problem performers does not necessarily mean punitive sanctions. Rather it could be a need for training, working procedures or guidance; or a need for a career change or new assignment. Identifying this information would be part of the performance planning, evaluation and career management processes; an area that we have already identified as currently deficient.

9.35 The House has developed policies to deal with performance problems, with both positive and negative options that include retraining, transfer, demotion, extension of the probationary period or release of employees for reasons of incapacity or incompetence. There are also policies that deal with improper conduct and negligence in the carrying out of professional responsibilities.

9.36 Managers are not using punitive sanctions where appropriate. We examined available data on the use made of the various options available to managers. We found that use of punitive sanctions is rare, similar to the situation in the federal government. A number of managers said that sanctions would be used more often except for two reasons.

9.37 First, early corrective actions were not taken. Managers noted that it was difficult to begin to address performance problems that have been ignored in the past. Appraisals were not being done for habitually poor performers with problems that had lasted for many years.

9.38 Second, the House "no layoff" policy is misunderstood. Managers feel that the House policy on staff redeployment, commonly known as the "no layoff" policy, constrains them from releasing chronic poor performers. The intention of the policy is that employees declared surplus

will, if at all possible, be absorbed elsewhere in the House. Over time, the "no layoff policy" has been interpreted by many managers and staff to mean "guaranteed lifelong employment", regardless of performance.

9.39 Recommendation: Managers should make a more concerted effort to identify, document and analyze each problem performance situation — to explore all available options to improve performance.

Section 10
Summary of Recommendations

4.13 Recommendation: The Board should clarify the mandates and operating guidelines of the management committees, following a review of the appropriate role of each.

4.22 Recommendation: The management committees should set House-wide direction, priorities and objectives for the House administration. Long- and short-term planning for key areas should be done.

4.24 Recommendation: The management committees should develop, approve and communicate policies where these are needed but not in place.

4.34 Recommendation: The House administration should systematically identify the information needs of management at each level and ensure that the House's information systems provide this information.

4.39 Recommendation: The House administration should establish a full review process for proposals to the management committees, to ensure that all proposals contain complete and consistent information.

4.43 Recommendation: An internal audit and program evaluation function should operate under the direction of a Board sub-committee, ideally chaired by the Speaker, to provide independent assurance on House administrative activities.

4.49 Recommendation: The Board should provide more information on the House administration to Members, in particular, through an improved annual budget document, and should report Board decisions sooner.

4.51 Recommendation: The Board should make information on House administration, such as the annual budget document, publicly available.

5.10 Recommendation: The House administration should develop more ongoing programs to clarify and supplement existing information on available services.

Case Study 5.2 Recommendation: Management should examine production alternatives for printing in order to reduce operating costs and, in particular, re-examine the need for the new printing press.

5.16 Recommendation: Management should review the management and operating practices of the well-performing branches and apply the best practices to all branches.

5.29 Recommendation: The management committees should review services to ensure adequate co-ordination and reduce, where possible, the delivery cost of services.

5.30 Recommendation: The management committees should consider whether costs and benefits warrant continuing to make services available to House administrative staff, branches and other eligible users.

5.34 Recommendation: The Board should review the mandate of each service and, where appropriate, set out the level and quality of the service required.

5.37 Recommendation: The House administration should establish performance

standards linking service level with service cost, where reasonable and appropriate.

5.39 Recommendation: The House administration should ensure that performance and cost information is collected and used to evaluate services and report on program performance.

5.50 Recommendation: The Board should review and revise the budgeting process for standing committees to ensure that the process facilitates the operations of committees and imposes a minimum administrative burden.

6.23 Recommendation: In order to foster incentives for economy, the Board should consider having costs that can be reasonably attributed to Members paid from the Member's Operating Budget, which would be appropriately adjusted.

6.27 Recommendation: The Board should examine the need for entitlement policies for furniture and supplies and review its rules concerning Members' staff bonuses.

6.34 Recommendation: Members should receive monthly financial reports that include the cost of all entitlements and services paid on their account either from the House budget or from the Member's Operating Budget. These reports should include sufficient information to permit comparison with other periods and the expenditure patterns of all Members.

6.38 Recommendation: The Board should define what information it requires on Members' expenditures and should establish an appropriate reporting mechanism.

6.44 Recommendation: Information on all the expenditures of Members should be publicly available, at a reasonable level of detail, effective the next Parliament.

7.12 Recommendation: The House administration should assess the implications of meeting security needs through a joint service with the Senate. Subject to further analysis as part of our joint report, we believe there should be a single security force within the buildings of the parliamentary precinct.

7.23 Recommendation: Control of persons and goods entering the Parliament buildings should be reviewed. The Board should consider whether persons entering the buildings be required to either present a valid pass, be recognized or be scanned. Weaknesses in pass control should be addressed. The Service should also review freight and courier delivery practices, and parking control.

7.24 Recommendation: Foot patrols of the areas around the buildings should be increased to improve surveillance.

7.25 Recommendation: Security awareness for House employees should be enhanced.

7.33 Recommendation: The Security Service should establish regular reporting of operational and administrative information. This information should be used to assess resource requirements, as well as to highlight areas where security effectiveness could be improved.

7.41 Recommendation: The House administration should review, and revise where necessary, its policies and practices concerning information security, personnel screening and conflict of interest.

8.13 Recommendation: The House administration should implement policies, systems and procedures for proper asset control. These should cover the recording and tracking of assets, including inventory taking, reconciling physical and recorded inventory, investigating discrepancies (in conjunction with the House Security Service, where appropriate), write off procedures and periodic exception reporting to senior management. As well, these should clarify roles and responsibilities for asset control.

8.19 Recommendation: Financial policies should be documented and approved in areas not covered by existing policies.

8.23 Recommendation: The Board should formalize its purchasing practices and communicate these to the parties concerned. They should contain a reporting mechanism that will monitor departures from approved practices.

8.30 Recommendation: The House administration should develop policies and procedures to allocate House administration space.

8.36 Recommendation: The House administration should expand its current accommodation review to include the needs of legislative and related functions and House administration.

9.9 Recommendation: Greater emphasis should be given to ensuring individual goals are set in consultation with employees, performance against these goals is discussed, as required, during the year, and appropriate documentation is maintained.

9.19 Recommendation: Greater emphasis should be placed on identifying and providing for the training and career management needs of House staff, with particular emphasis on the use of developmental assignments, where appropriate.

9.31 Recommendation: Trends and causes of accidents, sick leave and overtime should be regularly analyzed and, where appropriate, reported to the management committees. Analysis should be undertaken at both the working unit level and centrally, as required, with the necessary corrective actions taken.

9.32 Recommendation: A consistent approach to medical and physical testing should be adopted; one that reflects the particular requirements of each position.

9.39 Recommendation: Managers should make a more concerted effort to identify, document and analyze each problem performance situation — to explore all available options to improve performance.

APPENDIX 1

HOUSE OF COMMONS
CHAMBRE DES COMMUNES
OTTAWA, ONTARIO
CANADA
K1A 0A6

THE SPEAKER
LE PRÉSIDENT

July 30, 1990

Mr. Kenneth M. Dye, F.C.A.
Auditor General of Canada
240 Sparks Street
Ottawa, Ontario
K1A 0G6

Dear Mr. Dye:

Thank you for your letter of July 16, 1990 concerning the audit of the House of Commons.

The Board has discussed and agreed to the audit approach outlined in your letter. I have placed your request to meet with Board members on the agenda of the next meeting of the Board which will probably take place in late September or early October.

I very much look forward to a productive review of our operations.

Yours sincerely,

John A. Fraser

AUDITOR GENERAL OF CANADA

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

240 Sparks Street
Ottawa, Ontario
K1A 0G6

July 16, 1990

The Honourable John Fraser, M.P., P.C.
Speaker of the House of Commons
Parliament Buildings
Wellington Street
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Dear Mr. Speaker:

Further to our meeting in January, and to subsequent discussions between our officials, I am writing to outline the details of an audit of the House of Commons that I would propose to the Board of Internal Economy.

The first two components of a comprehensive audit--the attest and authorities audits--have been undertaken in the House of Commons by my office for some years now. The attest component will continue as in the past and will not form part of the proposed audit. With respect to the authorities and the economy, efficiency and effectiveness components of the audit, I would intend that they apply exclusively to the administration of the House of Commons.

By administration, I mean those functions for which the Clerk, Sergeant-at-Arms and Administrator are responsible, including the provision of support to the House of Commons, its committees and Members' offices. My interest in the latter is solely in the administrative policies, practices and controls governing the provision of support to the offices of Members. Hence, I would not intend to comment on the management of any individual Member's offices. This reflects my overall audit objective of concentrating on systemic matters.

Since the Board of Internal Economy has authority, under section 50 of the Parliament of Canada Act, to act on all matters of financial and administrative policy affecting the House of Commons, its offices and its staff, it will likely prove necessary to examine the relationship of the Board to the House administration. A similar review of the relationship between the House administration and the Standing Committee on Management and Members Services will also probably be needed.

I would like to emphasize that my audit would in no way concern itself with the constitutional, legislative or public policy roles of the House of Commons, its committees, or its Members. As well, I would not comment on procedural aspects of the House of Commons and its committees.

As we have discussed previously, I propose commencing the audit planning phase in September of this year. I would meet with you and the Board of Internal Economy on at least three occasions; on commencement of the audit planning phase, to discuss our approach for gaining an understanding of the administration and for selecting areas for audit examination; on commencement of the audit examination phase, to discuss areas I have selected and how we plan to examine each; and at the time I have a draft audit report ready to discuss with you.

Based on our initial discussions, I would expect to devote particular attention to security services, and to existing and potential joint services with the Senate. Of course, we will have an opportunity to discuss these and other details before the audit examination phase commences.

The audit would take approximately one year to complete. The results of the audit would be contained in a report to you and the Board of Internal Economy. As the examination phase progresses, I would be happy to report interim findings on request.

I hope that this suggests an audit approach that is acceptable to you and the Board of Internal Economy. I look forward to hearing from you.

Cordially yours,

Kenneth M. Dye, F.C.A.
Auditor General of Canada

Audit Criteria

GENERAL CRITERIA

- The House of Commons should have management systems and practices in place to provide reasonable assurance that assets are controlled, resources are managed economically and efficiently, operations are effective, and activities comply with legal authorities.
- Appropriate corrective action should have been taken to address deficiencies noted in our 1980 and 1983 audits.

Financial Controls

- Financial controls should be in place to provide assurance that resources are used for the purposes intended and do not exceed levels approved by Parliament, and are in accordance with House of Commons policies and (in the case of Members' expenditures) the Members' Allowances and Services manual.
- Transactions should be accurately and completely recorded.

Financial Systems

- Financial reporting and analysis should facilitate the regular monitoring of operations, compliance and accountability.

Asset Management

- Responsibilities for asset management should be clear and consistent with good asset management practices.
- The House of Commons should have management practices and systems to record, control and report on assets, from the time of acquisition until disposal.

Human Resource Management

- The House of Commons should have human resource policies, systems and practices in place to effectively manage human resources.

Managing Employee Performance

- Human resource policies, systems and practices should contribute to appropriate employee performance. Performance problems should be identified and resolved.

Management Process

- The roles and responsibilities of senior management (including the sector heads, the Administrative and Executive committees and the Board of Internal Economy), should be clearly defined and communicated. Senior management should have the support and tools needed to effectively manage, through planning, directing, and reviewing — the administration of the House of Commons.
- Matters with corporate implications should be co-ordinated between sectors and brought forward to the appropriate level of senior management.

House-wide Planning

- Senior management should set and communicate House-wide objectives and priorities.
- Long-term plans should be developed and communicated, based on a House-wide planning process, for areas of corporate concern such as human and financial resources, accommodation and computer systems.

Information Systems and Reporting

- Senior management should receive the information required to carry out its role and responsibilities, including financial results, progress against approved plans, and program performance against established goals. Information should be appropriate, complete, accurate and timely.

Independent Reviews

- An audit and evaluation function should provide senior management with independent assurance that systems and procedures function properly, and performance is satisfactory.
- -Senior management should review and approve the scope, findings, recommendations and action plans of audits, evaluations and other studies with corporate implications.

Project Management

- Major initiatives should be reviewed and approved by senior management. Responsibilities and an appropriate accountability framework should be agreed upon prior to initiation.
- Appropriate project management processes should be in place.

Disclosure to Members and the Public

- Requirements for reporting on House administrative activities, and on Members' expenditures, should be defined and met. Reporting should present these activities and expenditures in a fair and comprehensible manner.

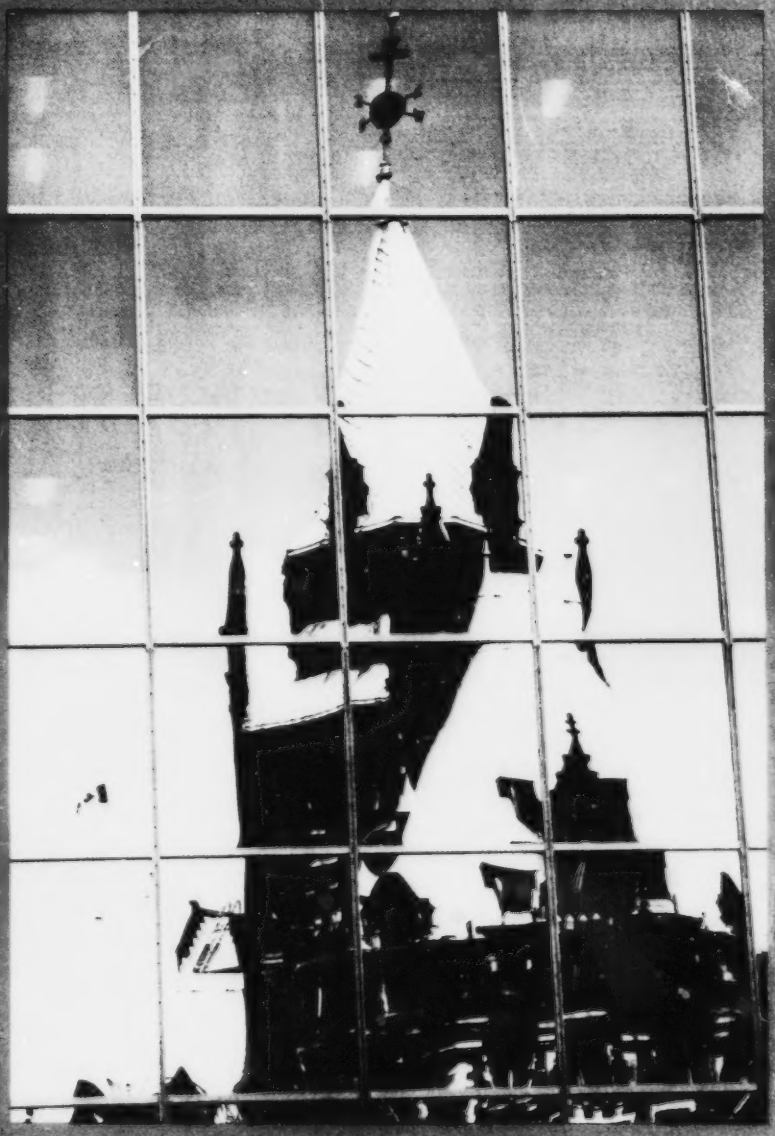
House Services

- House of Commons' services and support should meet the needs and requirements of Members, committees, the legislature, and administrative staff, in an economic, efficient and effective manner.
- The level and quality of service should be clearly defined, based on analysis of need, and a consideration of alternative service levels.
- Accurate and reliable cost information should be available to managers and used to manage services.
- Activities should be organized to provide services cost-effectively, and to minimize duplication. Management should examine the benefits of activity integration or consolidation, where appropriate.
- Management should regularly monitor if service delivery continues to meet user needs in a cost-effective manner, including assessing alternative means of delivering services.
- Managers should monitor and report on program performance against established goals. This information should be used to improve program performance.

Security and Safety Services

- There should be a clear mandate for security, health and safety activities. Jurisdictional relationships with outside agencies should be documented and understood, and should facilitate the operational effectiveness of security, health and safety activities.
- There should be adequate systems and procedures in place to manage security, health and safety activities.
- Security, health and safety measures should be cost-effective, appropriate to the level of threat/risk that has been assessed, consistent with House requirements and approved by senior management.

Rapport sur la vérification de l'administration de la Chambre des communes



Bureau du vérificateur général du Canada

Rapport sur la vérification de l'administration de la Chambre des communes

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1991
N° de cat. SA3-7/1991
ISBN 0-662-58649-2

AUDITOR GENERAL OF CANADA

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

À l'honorable Président de la Chambre des communes:

J'ai l'honneur de vous transmettre mon rapport sur la vérification de l'administration de la Chambre des communes.

Le vérificateur général du Canada,

L. Denis Desautels, FCA

OTTAWA, novembre 1991

Table des matières

INTRODUCTION

Section 1
Questions d'importance particulière 1

Section 2
Caractéristiques et histoire récente 4

Section 3
Méthode de vérification 10

OBSERVATIONS DÉCOULANT DE LA VÉRIFICATION

Section 4
Gestion et prise de décisions 12

Section 5
Services de la Chambre des communes 19

Section 6
Dépenses des députés 27

Section 7
Sécurité de la Chambre des communes 33

Section 8
Fonctions administratives de base 38

Section 9
Gestion du rendement des employés 44

Section 10
Sommaire des recommandations 49

ANNEXES

Annexe 1
Correspondance

Annexe 2
Critères de vérification

Couverture : L'immeuble C.D. Howe, siège du Bureau du vérificateur général, reflète l'image de l'immeuble de la Confédération de la Chambre des communes. Photo : gracieuseté d'Industrie, Sciences et Technologie Canada.

Section 1
Questions d'importance particulière

La vérification de l'administration de la Chambre des communes avait essentiellement pour objet d'examiner dans quelle mesure la Chambre est bien gérée au sens administratif, et non politique ou législatif, du terme.

1.2 Cette question est importante, car le travail de la Chambre des communes est important pour tous les Canadiens. Si la Chambre est bien administrée, le travail des députés, de la Chambre et de ses comités s'en trouve facilité. Par conséquent, le principal objectif de la présente vérification est de vérifier, pour le Bureau de régie interne, si la qualité des systèmes et des pratiques mis en oeuvre par l'administration de la Chambre sont satisfaisants, ce qui devrait aider le Bureau à améliorer l'administration, là où des améliorations s'imposent.

1.3 Notre vérification portait sur l'appui fourni à la Chambre par le greffier, l'administrateur et le sergent d'armes (désignés collectivement dans tout le rapport par «administration de la Chambre»). Le rapport n'examine pas la façon dont les 295 députés ont organisé et géré les bureaux, le personnel et les ressources mis à leur disposition par la Chambre, ni si les dépenses engagées étaient justifiées. Nous avons toutefois examiné quelques transactions effectuées par les députés pour déterminer si les procédures financières suivies par l'ensemble de l'administration de la Chambre étaient adéquates.

1.4 Il s'agit de la deuxième vérification de l'administration de la Chambre par le Vérificateur général. La première, qui remonte à 1980, a fait ressortir de graves lacunes administratives qui existaient depuis de nombreuses années. Des changements fondamentaux ont donc été apportés au début des années 1980, et lorsque nous avons procédé à une étude de suivi en 1983, nous avons constaté des progrès importants dans presque tous les services.

1.5 En 1980, nous avons formulé une série de recommandations dont la mise en oeuvre a radicalement changé la nature de l'administration de la Chambre, particulièrement pour ce qui est des systèmes et pratiques de gestion. En 1991, nous avons trouvé une situation fort différente. Même si nos observations indiquent que des améliorations s'imposent dans de nombreux services — dans certains cas des améliorations majeures — cela ne signifie pas qu'il existe des problèmes sérieux et généralisés.

1.6 Toutefois, les recommandations que nous formulons, s'il y est donné suite, devraient avoir un effet à long terme sur l'administration de la Chambre; un effet qui, au bout du compte, facilitera le travail des députés et de la Chambre. Dans la présente section, nous traitons des questions que nous jugeons d'une importance particulière.

1.7 Il y aurait lieu de renforcer la gestion de l'ensemble de la Chambre. Certaines des plus importantes observations et recommandations de la présente vérification ont trait à la structure et au processus de gestion de la Chambre (section 4). Les lacunes mentionnées tout au long du rapport découlent du fait que, par le passé, les différentes activités de l'administration de la Chambre ont fonctionné d'une façon relativement indépendante. Il existe peu de mécanismes qui permettraient d'obtenir une image d'ensemble. Au cours des années à venir, on devrait s'attacher tout particulièrement à encourager plus d'interaction et de coordination entre les diverses activités de l'administration de la Chambre.

1.8 Nous formulons une série de recommandations visant à réexaminer et à officialiser la structure des comités de gestion, et à améliorer l'information, la planification et la direction. Ce qui importe le plus, c'est que ces changements devraient améliorer le soutien assuré au Bureau de régie interne et faciliter

son travail. Selon les dispositions de la *Loi sur le Parlement du Canada*, le Bureau est responsable de toutes les questions financières et administratives intéressant les députés et l'administration de la Chambre. Même si toute la responsabilité des questions administratives de la Chambre incombe au Bureau, il importe de se rappeler que les membres du Bureau servent à temps partiel et qu'une bonne partie de l'attention du Bureau sera consacrée à des questions qui touchent les députés directement. Ainsi, comme il dispose de peu de temps pour s'acquitter des obligations que lui impose la loi, le Bureau doit être appuyé par des mécanismes et systèmes officiels, mais ceux-ci ne doivent pas être trop compliqués ou trop bureaucratiques.

1.9 Une nouvelle approche aux dépenses et aux allocations des députés s'impose. Comme toutes les législatures, la Chambre doit composer avec de multiples facteurs. Elle doit faciliter le travail des députés, et ce avec des ressources fixes. L'un des moyens les plus simples est de fixer des limites et des restrictions bien définies. Par exemple, la Chambre autorise les députés à envoyer un maximum de quatre bulletins de nouvelles par année, appelés «envois collectifs». Même s'il ne fait aucun doute que cette pratique réduit le gaspillage ou les abus, elle limite le député dans une certaine mesure. Ainsi, le député qui estime que des bulletins bimestriels sont une façon plus efficace de communiquer que de fréquentes visites dans sa circonscription ne peut faire ce choix.

1.10 La Chambre a progressivement assoupli ses règles, et elle a augmenté ses services de soutien. Toutefois, elle n'a pas mis en place de mécanisme parallèle pour encourager les députés à utiliser les ressources d'une façon économique et efficiente.

1.11 À notre avis, il y aurait lieu de repenser l'approche actuelle à l'égard des dépenses des députés (section 6). La Chambre devrait prendre les deux mesures suivantes. Premièrement, elle devrait fournir plus d'information sur les dépenses des députés, aux députés eux-mêmes et, ensuite, au public. Deuxièmement, elle devrait, en temps opportun, élargir les budgets des députés de sorte qu'ils puissent assumer les frais des services qui sont maintenant absorbés directement par la Chambre.

1.12 On fournit très peu d'information sur les dépenses de chaque député. Il ne fait aucun doute qu'en leur fournissant cette information, la Chambre les encouragerait à faire une meilleure utilisation des ressources. Une meilleure solution serait de rendre cette information publique. Les députés seraient davantage incités à faire une utilisation efficace des ressources s'ils savaient que leurs dépenses seront examinées avec soin. Nous recommandons une approche progressive selon laquelle l'information serait communiquée à chaque député, puis rendue publique commençant au début de la prochaine législature.

1.13 La seconde mesure que nous proposons est que dans l'avenir, plus de services soient payés directement au moyen des budgets de fonctionnement des députés. Il faudrait alors rajuster en conséquence ces budgets après un examen de facteurs comme la taille de la circonscription et la distance qui la sépare d'Ottawa. Le total des dépenses serait limité à ce montant. On pourrait inclure les frais de déplacement, de télécommunications et d'impression, ainsi que les frais liés aux bulletins parlementaires.

1.14 Cette mesure devrait se traduire par trois avantages importants. Premièrement, on réduirait le nombre de limites arbitraires requises; le député qui voudrait publier des bulletins parlementaires bimestriels et financer leur production en réduisant ses déplacements pourrait le faire. Deuxièmement, les députés profiteraient directement de cette économie car chaque dollar épargné serait affecté à d'autres postes du budget. Enfin, la Chambre serait davantage incitée à fournir les services d'une façon économique et efficiente, étant donné que les coûts de ces services auraient un effet direct sur les fonds consentis aux députés.

1.15 Les services répondent aux besoins des députés. Une organisation doit atteindre ses objectifs. Dans le cas de l'administration de la Chambre, nous avons demandé aux députés et à leur personnel si les services répondent à leurs besoins. Les résultats se passent de commentaires — la plupart des services ont été jugés très bons par environ 90 pour 100 des répondants (section 5). Les gestionnaires et les employés de la Chambre ont sûrement raison d'être fiers de ces résultats.

1.16 L'efficience des services varie. Une autre question importante est de savoir si les services sont fournis d'une façon efficiente (section 5). Ici, les résultats sont mitigés. Nous avons trouvé certains services qui se comparent favorablement aux «organisations performantes» mentionnées dans notre Rapport annuel de 1988, des services qui ont

continuellement amélioré leurs opérations et leurs services aux clients et qui appliquent de saines pratiques de gestion. Nous en avons trouvé d'autres à l'autre extrémité de l'échelle, où les opérations sont peu efficientes et les pratiques de gestion inadéquates. Il en résulte, entre autres, que le coût de certains services est plus élevé qu'il ne devrait l'être. L'une des priorités de l'administration de la Chambre devrait être de relever tous les services au niveau déjà atteint par certains. Dans certains cas, comme dans celui des services d'impression et de messagers, il faudra repenser toute la façon dont le service est fourni.

1.17 Deux importants changements à la sécurité s'imposent. Veiller à la sécurité des députés est l'un des plus importants services fournis par l'administration de la Chambre. Cela ne consiste pas tout simplement à veiller à la sécurité des gens et des biens; il faut également tenir compte de l'accès traditionnel du public à la législature et aux députés. La Chambre partage l'Édifice du Centre avec le Sénat, et elle occupe les terrains de la Colline du Parlement dont la sécurité est en grande partie la responsabilité de la GRC. Nous sommes arrivés à la conclusion que deux changements importants devraient être apportés aux mesures de sécurité actuelles. Premièrement, nous recommandons d'améliorer l'efficacité et le contrôle du périmètre de sécurité, en renforçant les mesures de sécurité existantes.

1.18 Deuxièmement, nous estimons qu'il est fort probable que les arrangements en matière de sécurité conclus avec le Sénat devront être radicalement modifiés. Nous examinons actuellement ces modifications de façon plus détaillée dans le cadre d'une vérification des questions intéressant à la fois la Chambre et le Sénat. Le rapport de cette vérification sera présenté aux deux chambres en 1992. À l'heure actuelle, nous croyons que les deux services de sécurité distincts devraient être fusionnés en un seul service.

1.19 Nous présentons nos principales observations et recommandations dans le corps du rapport, à partir de la section 4.

1.20 En l'absence de règles des organismes centraux et vu le nombre restreint de lois fédérales qui s'appliquent à l'administration de la Chambre, nous avons établi les critères de vérification en nous fondant sur les principes généraux d'une bonne gestion, adaptés au contexte particulier de la Chambre, et sur les pratiques de législatures semblables. Certaines de nos observations portent sur des aspects bien précis de l'administration de la Chambre, d'autres sur des questions plus générales. Si nous procédons de cette façon, c'est parce que le rapport s'adresse à divers publics : le Bureau de régie interne, les députés et les Canadiens en général. La direction avait reconnu bon nombre de ces problèmes et des mesures sont actuellement prises dans de nombreux services. Pour certaines questions, par exemple la divulgation dans le public, le choix du moment joue un rôle critique; en s'attaquant rapidement à la tâche, il devrait être possible d'effectuer tous les changements avant la prochaine législature. Le Bureau jouera un rôle clé dans la mise en oeuvre efficace de ces changements. Peu importe que le suivi des diverses recommandations puisse être délégué à la direction, le Bureau doit assumer la responsabilité générale de la mise en oeuvre.

Section 2
Caractéristiques et histoire récente

La Chambre des communes est bien connue des Canadiens qui la considèrent comme le symbole de notre régime démocratique de gouvernement, et le symbole du pays lui-même.

2.2 Notre régime de gouvernement est un régime de gouvernement responsable, ce qui signifie que l'exécutif provient de la Chambre des communes, est responsable devant celle-ci et doit conserver sa confiance. Bon nombre des activités qui occupent la Chambre, ses comités et ses députés découlent d'un double rôle, soit adopter des lois et tenir l'exécutif responsable.

2.3 La Chambre des communes, ses comités et les députés sont appuyés par des ressources et services administrés par des employés relevant de trois hauts gestionnaires : le greffier, l'administrateur et le sergent d'armes. Le tableau 1 présente la structure de la Chambre des communes. Dans le présent rapport, nous désignons par l'expression «administration de la Chambre» les activités exécutées par les trois secteurs pour les distinguer de celles de la législature elle-même. Les dépenses pour 1990-1991 s'établissaient à 219 millions de dollars, comme l'indique le tableau 1, et à environ 1 700 années-personnes.

Principales caractéristiques de la Chambre des communes

2.4 Certaines caractéristiques de la Chambre des communes la distinguent d'autres organisations du secteur public. Ces caractéristiques propres à la Chambre ont d'importantes répercussions sur la façon dont celle-ci fonctionne et la façon dont elle est gérée. Par conséquent, l'administration de la Chambre, bien que similaire à bien des égards à d'autres organisations du secteur public, est également différente à d'autres égards.

2.5 La Chambre est autonome sur le plan administratif. Le Parlement et les parlementaires ont des droits, des prérogatives et des pouvoirs que l'on regroupe sous l'expression «privilège parlementaire». Ces privilèges ont été conférés progressivement au Royaume-Uni, parallèlement à l'évolution du régime parlementaire. Au Canada, ils trouvent leur fondement dans la *Loi constitutionnelle*.

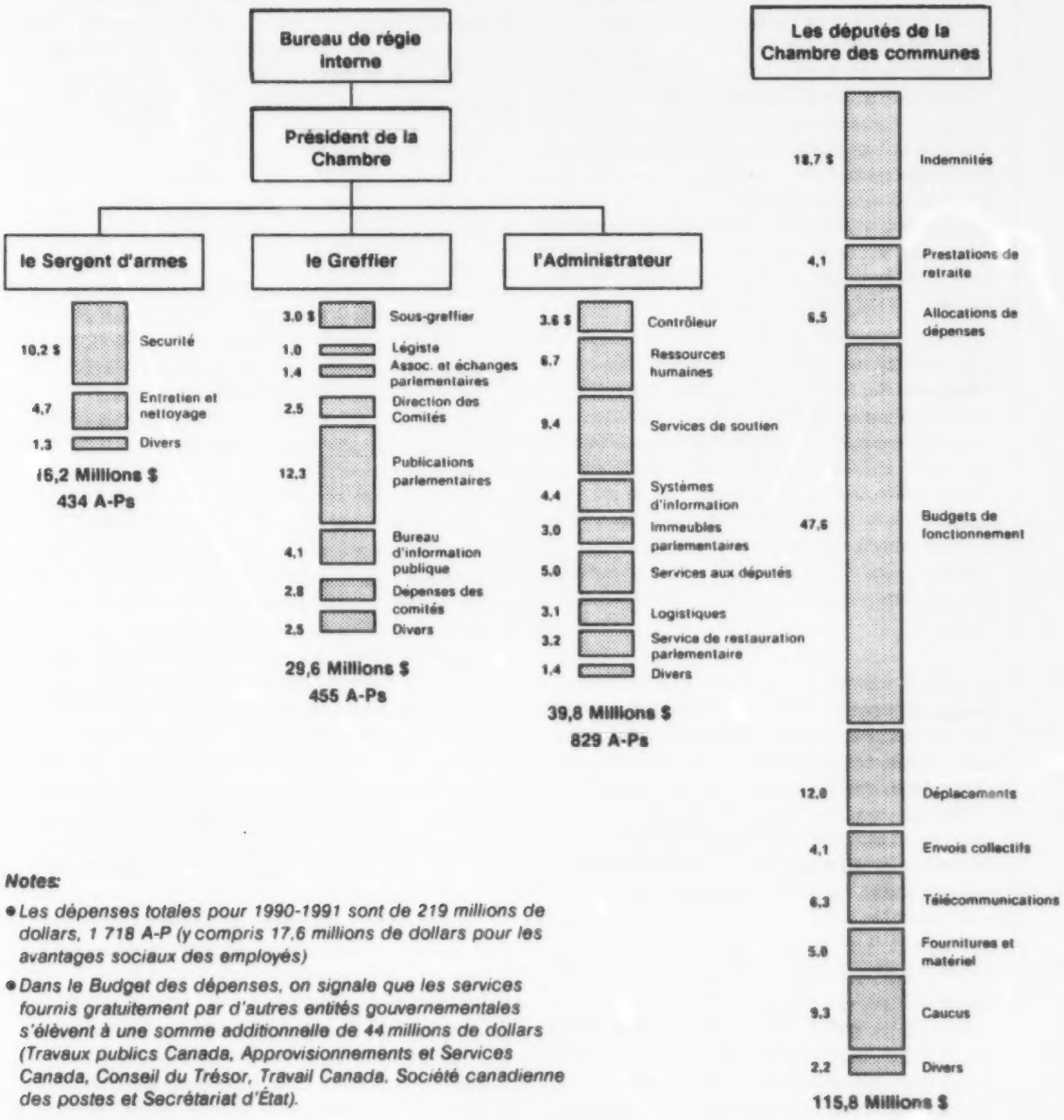
2.6 L'un de ces privilèges est le droit de la Chambre de réglementer ses affaires internes. En d'autres mots, la Chambre jouit de beaucoup d'autonomie; ni les tribunaux ni la Couronne ne peuvent lui enjoindre de faire quoi que ce soit.

2.7 En raison de ce principe, on estime généralement que seules les quelques lois qui nomment expressément les Chambres du Parlement s'appliquent à celles-ci. De même, la Chambre échappe aux règles et politiques administratives du gouvernement, ainsi qu'au contrôle des organismes centraux. Il s'ensuit que même si le Cabinet contrôle effectivement le programme législatif de la Chambre, celle-ci est beaucoup plus indépendante sur le plan administratif.

2.8 Les effets de cette autonomie sont nombreux. La Chambre peut décider de respecter volontairement les politiques administratives du gouvernement, ou elle peut en adopter d'autres. Par conséquent, même si les activités de gestion poursuivent à peu près les mêmes buts que ceux de n'importe quelle organisation — atteindre les objectifs, gérer les ressources de façon rentable, etc. — la Chambre jouit d'une certaine souplesse quant à la façon dont elle peut arriver à ces buts.

Tableau 1

La Chambre des communes : Organisation et Ressources (Réel, 1990-1991)



Notes:

- *Les dépenses totales pour 1990-1991 sont de 219 millions de dollars, 1 718 A-P (y compris 17,6 millions de dollars pour les avantages sociaux des employés)*
- *Dans le Budget des dépenses, on signale que les services fournis gratuitement par d'autres entités gouvernementales s'élèvent à une somme additionnelle de 44 millions de dollars (Travaux publics Canada, Approvisionnements et Services Canada, Conseil du Trésor, Travail Canada, Société canadienne des postes et Secrétariat d'État).*

2.9 Dans la pratique, cette souplesse signifie que l'une des caractéristiques distinctives de la Chambre tient à ce que celle-ci est souvent l'une des premières, ou l'une des dernières, organisations à procéder à des changements ou des innovations. Par exemple, elle a été l'une des premières organisations du secteur public à mettre sur pied un programme écologique détaillé. Par contre, elle n'a adopté la politique d'avancement au mérite qu'au début des années 1980, plusieurs décennies après la fonction publique. En fait, jusqu'au début des années 1980, la Chambre traînait loin derrière la fonction publique pour ce qui est de l'adoption d'un grand nombre de systèmes et pratiques de gestion (paragraphe 2.31). La négociation collective a vu le jour à la Chambre avec l'adoption de la *Loi sur les relations de travail au Parlement*, deux décennies après son introduction dans la fonction publique fédérale.

2.10 Les députés sont indépendants de la Chambre. Sur le plan administratif, les députés jouissent d'une indépendance considérable dans l'organisation et le fonctionnement de leur bureau. Ils peuvent embaucher et congédier les employés de leur bureau et, dans une large mesure, fixer les échelles salariales. Les employés sont légalement les employés du député, non de l'administration de la Chambre. Les députés reçoivent un budget annuel pour les salaires et diverses autres dépenses de bureau .

2.11 L'administration de la Chambre joue toutefois un rôle important dans la gestion des fonds consentis aux députés. Par exemple, les députés ne reçoivent pas de fonds directement; ils présentent des demandes de remboursement et des factures à l'administration de la Chambre à des fins de paiement. Les règles qui régissent les fonds et les services, et la façon dont ces règles sont appliquées, constituent une composante importante de la présente vérification (section 6).

2.12 Les activités de la Chambre sont nombreuses et variées. La Colline est comme un village qui fourmille de toutes sortes d'activités — depuis le service de navettes jusqu'à la recherche sur la procédure parlementaire, en passant par l'administration du stationnement. Cette situation influe sur la façon dont l'organisation est gérée; les méthodes de gestion appropriées pour une activité peuvent se révéler tout à fait inappropriées pour une autre. Collectivement, ces nombreuses activités nécessitent beaucoup d'employés et de ressources financières (voir tableau 1). En fait, on pourrait comparer la taille de l'administration de la Chambre à celle d'un petit ministère gouvernemental.

2.13 L'efficacité des services joue un rôle critique. L'objectif défini de l'administration de la Chambre est de desservir les députés, soit à titre individuel, soit collectivement en comité ou à la Chambre. Bon nombre des services — greffiers de comités, messagers, greffiers au Bureau, gardiens de sécurité, pour n'en nommer que quelques-uns — nécessitent des contacts personnels avec les députés ou leurs employés.

2.14 En raison des tâches des députés, l'efficacité des services — la mesure dans laquelle un service facilite le travail d'un député — a une importance cruciale. Ceux qui ont publié des ouvrages sur la vie professionnelle des députés ne manquent pas de souligner la tâche énorme, souvent impossible, à laquelle ils font face. Ils doivent diviser leur temps entre la famille, les amis, les électeurs, le parti politique, les travaux en comité et les travaux de la Chambre elle-même. Les délais sont serrés. Pour pouvoir suivre le programme politique sans cesse changeant — comme l'a déclaré l'ancien Premier ministre britannique, Harold Wilson, «une semaine, c'est long en politique» — les députés doivent avoir rapidement accès à des services de soutien administratif, d'information et de recherche, ainsi qu'à des conseils sur les procédures.
L'administration de la Chambre doit répondre à ces besoins. Pour cette raison, nous avons consacré beaucoup de temps à la question de l'efficacité des services (section 5).

2.15 L'examen par le public constitue un puissant mécanisme de contrôle. Les détenteurs de charges publiques reçoivent l'attention du public, ce qui peut avoir à la fois des avantages et des inconvénients. Avec l'aide des médias, le public surveille de très près le comportement et les agissements des politiciens. Ceux-ci doivent donc faire preuve de beaucoup de prudence, que ce soit dans leurs activités politiques ou dans l'utilisation des fonds et services fournis par la législature. Par contre, des actes innocents qui, à première vue, pourraient paraître déplacés peuvent recevoir une attention indue, et même compromettre une carrière politique. Voilà le dilemme auquel font face ceux qui ont examiné la question de savoir s'il y aurait lieu de divulguer davantage d'information sur l'utilisation que font les députés des fonds et des services de la Chambre (section 6).

2.16 La nature partisane de la Chambre influe sur l'administration. L'une des caractéristiques les plus évidentes de la Chambre des communes est sa nature partisane. Presque tous les députés appartiennent à un parti politique. Toutefois, l'un des principes directeurs de l'administration de la Chambre est de ne pas accorder de traitement de faveur à certains députés en raison de leur appartenance à tel parti ou du poste qu'ils occupent; tous les députés doivent être traités sur un pied d'égalité.

2.17 Le contrôle qu'exerce le parti sur les députés influe également sur la façon dont la Chambre est administrée. On croit généralement que les partis exercent beaucoup de contrôle sur les députés de la Chambre des communes, particulièrement lorsqu'on compare la situation au Canada avec celle qui existe au Royaume-Uni. En plus de contrôler les activités politiques d'un député, les partis, qui sont conscients des répercussions d'une mauvaise publicité, s'assurent que les députés ne font pas un usage excessif ou inapproprié des fonds et des services. Par exemple, il arrive parfois que les whips interviennent lorsqu'il s'agit de décider si oui ou non la demande de services d'un député est excessive.

2.18 La durée moyenne du mandat d'un député est brève. Une autre caractéristique propre à la Chambre des communes est le taux élevé de roulement parmi les députés. Au Canada, le nombre de députés sortants qui sont défaits et qui démissionnent est proportionnellement plus élevé que celui des législateurs au Royaume-Uni et aux États-Unis. Ce roulement crée périodiquement une lourde charge de travail pour l'administration de la Chambre qui doit aider et informer un grand nombre de nouveaux députés, en plus de devoir s'adapter à chaque nouvelle «promotion» de députés.

2.19 La Chambre est une institution nationale. La Chambre des communes est une institution nationale, logée dans des immeubles d'intérêt patrimonial qui sont des symboles nationaux. Ce rôle a une influence sur certaines de ses fonctions. Par exemple, les immeubles doivent être nettoyés et entretenus d'une façon qui convient à leur importance. Des services de guides et des installations sont mis à la disposition des nombreux touristes et visiteurs que reçoit la Chambre annuellement. Il est difficile de maintenir la sécurité, car la tradition veut que le public ait accès à la législature.

2.20 La structure de prise des décisions administratives est complexe. Une autre caractéristique clé de la Chambre tient à ce qu'elle a, par la force des choses, une structure de prise des décisions relativement complexe pour les questions administratives. La responsabilité ultime des décisions incombe au Bureau de régie interne. L'article 52.3 de la *Loi sur le Parlement du Canada* confère nettement à ce Bureau des pouvoirs très étendus, car il dispose que le Bureau «est chargé des questions financières et administratives intéressant la Chambre des communes, ses locaux, ses services et son personnel; et les députés». Cet article consacre en droit l'indépendance de la Chambre à l'égard du gouvernement pour ce qui est des questions administratives, ainsi que l'autorité qu'elle peut exercer sur les députés.

2.21 Le rôle du Bureau a été sensiblement renforcé en 1985, lorsque son mandat a été énoncé dans la loi à la suite de modifications à la *Loi sur le Parlement du Canada.* Les modifications ont également élargi sa composition. Auparavant, le Bureau se composait des ministres du Cabinet (avec le Président de la Chambre), et le Cabinet était perçu comme ayant une influence indue sur les questions administratives de la Chambre. Aujourd'hui, le Bureau se compose du Président et du vice-président, de trois membres des partis de l'Opposition et de quatre membres du parti au pouvoir.

2.22 À titre de président du Bureau de régie interne et de Président de la Chambre des communes, le Président est le lien critique entre le Bureau et l'administration de la Chambre. Si l'on utilise une analogie avec le secteur privé, le Président peut être considéré à certains égards comme le «principal dirigeant» de l'administration de la Chambre. Il exerce un contrôle sur celle-ci de deux façons. Premièrement, les trois hauts gestionnaires rendent compte au Président. Deuxièmement, le Président préside le Comité exécutif, dont sont membres les trois hauts gestionnaires. Ensemble, ceux-ci forment un troisième comité : le Comité administratif.

2.23 Ces trois comités représentent un processus de prise des décisions à trois paliers. Les décisions qui ne nécessitent pas l'intervention du Président sont prises par le Comité administratif — le premier palier. Les autres le sont par le Comité exécutif — le deuxième palier. Enfin, le Comité exécutif peut soumettre des questions au Bureau de régie interne

— le troisième palier (section 4). Naturellement, le Bureau peut examiner de sa propre initiative, et en fait il examine des questions dont n'ont pas été saisis les deux autres paliers.

2.24 Un comité permanent de la Chambre fournit au Bureau des conseils sur des questions administratives. Avant les modifications apportées au Règlement en avril 1991, ce rôle consultatif incombait au Comité permanent de la gestion et des services aux députés. Les modifications ayant aboli ce Comité, son rôle a été confié au nouveau Comité permanent de la gestion de la Chambre, dont le mandat est beaucoup plus vaste car il assume également le rôle des anciens Comité de sélection et Comité permanent des privilèges et des élections.

2.25 L'autorité exercée par le Bureau sur les députés a augmenté. Non seulement le Bureau de régie interne s'occupe-t-il de l'administration de la Chambre, mais il est aussi responsable de l'établissement des règles devant régir l'utilisation par les députés des ressources et des services. Pendant notre vérification, les responsabilités du Bureau face aux députés ont été davantage élargies au moyen de modifications à la *Loi sur le Parlement du Canada*; le Bureau peut maintenant prendre des règlements administratifs qui lient les députés, et émettre des opinions sur le caractère approprié de l'utilisation des ressources et services par un député. Ainsi, les députés sont responsables devant le Bureau de régie interne et non devant l'administration de la Chambre.

Récents changements clés

2.26 La procédure de la Chambre a évolué au cours de la dernière décennie. La «procédure» est l'ensemble des règles, écrites et non écrites, que doit suivre une législature dans la conduite de ses affaires. La procédure est le moyen par lequel on concilie des objectifs fondamentalement contradictoires : le droit du gouvernement de légiférer, le droit de l'Opposition de mettre en doute et de contester, et le droit du simple député de jouer un rôle dans le processus parlementaire. La procédure influe directement sur l'administration de la Chambre, pour ce qui est des services de soutien dont ont besoin les députés, les comités et la Chambre.

2.27 Au cours de la dernière décennie, la procédure a été sensiblement modifiée. Des comités spéciaux ont été créés en 1982 (présidé par T. Lefebvre) et en 1985 (présidé par J. McGrath) pour examiner la réforme procédurale. On a donné suite à un certain nombre de leurs recommandations. D'autres changements ont été apportés en avril 1991, et d'autres encore sont prévus. Les premiers changements ont manifestement eu un effet sur l'administration de la Chambre, et quant à ceux de 1991, au moment de la vérification il était encore trop tôt pour voir quelles ont été leurs répercussions.

2.28 Le rôle des comités a été élargi. En particulier, la réforme procédurale de 1985 a élargi le rôle des comités de la Chambre. Des comités législatifs ont été mis sur pied et chargés exclusivement d'examiner les projets de loi, après la deuxième lecture en Chambre. Les pouvoirs des comités permanents ont aussi augmenté. Ils n'ont plus maintenant à attendre que la Chambre leur demande expressément de procéder à une étude; ils ont le pouvoir d'étudier toutes les questions ayant trait au mandat, à la gestion et au fonctionnement des ministères qui leur sont assignés, et de présenter des rapports à ce sujet. En outre, ils peuvent examiner — mais non rejeter — certaines nominations faites par décret. Ces changements signifient que l'appui fourni aux comités prend maintenant davantage d'importance (section 5).

2.29 En outre, afin d'accroître l'indépendance de la législature par rapport à l'exécutif, on a adopté une nouvelle procédure pour élire librement le Président. Auparavant, c'était le Premier ministre qui, en fait, choisissait le Président.

2.30 L'administration de la Chambre a changé radicalement au cours de la dernière décennie. Notre vérification de la Chambre des communes en 1980 est souvent considérée comme un moment décisif dans l'administration de la Chambre. Cette vérification a confirmé l'existence de nombreux problèmes administratifs sérieux. Dans une phrase qui résumait l'essentiel de la situation, le Vérificateur général James Macdonell a écrit ce qui suit au paragraphe 5.8 du Rapport annuel de 1980 : «On est en droit, de ce fait, de souhaiter que son administration générale et financière soit un modèle d'excellence... La réalité est cependant toute autre.» D'une façon aussi succincte, le Président James Jerome a déclaré ce qui suit à la réunion du 14 novembre 1979 du Comité permanent de la gestion et des services aux députés : «L'administration ne s'est pas développée aussi rapidement que les services eux-mêmes.»

2.31 Bon nombre des problèmes remontaient très loin. En fait, la vérification de 1980 reprenait un grand nombre des conclusions d'une étude effectuée en 1964 par la Commission du service civil, qui avait relevé 170 problèmes bien précis, dont la moitié tenaient aux pratiques en matière de personnel. Les années qui s'étaient écoulées dans l'intervalle avaient aggravé les problèmes, car les services aux députés ont augmenté radicalement à la fin des années 1960 et au cours des années 1970. Le personnel administratif de la Chambre a triplé, et les dépenses de la Chambre ont décuplé.

2.32 Peu après le dépôt du rapport de vérification de 1980, la Chambre a mis sur pied un programme de vaste envergure pour améliorer son administration. Ceux qui ont été témoins de l'initiative, ou qui y ont participé, parlent encore des obstacles sérieux qui ont dû être surmontés et du rôle critique qu'a joué la détermination de Présidents successifs à moderniser les pratiques administratives de la Chambre.

2.33 En 1983, à la demande de la Présidente Jeanne Sauvé, nous avons procédé à un suivi de la vérification. Nous avons constaté des progrès importants, quoique incomplets, dans presque tous les services. Toutefois, pendant toute notre étude de suivi nous nous sommes demandé si les progrès seraient permanents.

2.34 D'importantes améliorations ont été apportées depuis 1980. Dans diverses sections du présent rapport, nous formulons des commentaires sur un grand nombre des services examinés en 1980 et 1983. Il est difficile de faire des comparaisons précises entre la situation qui existait alors et celle d'aujourd'hui, car beaucoup de temps a passé et l'organisation et les responsabilités des diverses activités ont beaucoup changé. Toutefois, alors que nous avons conclu dans notre vérification de 1980 que «la qualité de l'administration générale et financière était loin d'atteindre une norme minimum acceptable», aujourd'hui nous concluons qu'elle se situe bien au-dessus de cette norme. Et compte tenu du temps qui s'est écoulé depuis le suivi de 1983, nous avons peu de raisons de craindre que les améliorations se révèlent n'être que temporaires.

2.35 Bon nombre d'autres changements administratifs sont en cours. Étant donné l'envergure des changements au cours de la dernière décennie, on pourrait s'attendre que l'administration de la Chambre soit maintenant relativement statique. Au contraire, au moment de notre vérification, bon nombre des services se trouvaient à nouveau en voie de transition. Les gestionnaires d'un certain nombre d'activités clés ont récemment changé. Au cours de la dernière année ou à peu près, on a procédé à un certain nombre d'études sur des fonctions et services particuliers. On donnait suite aux recommandations de ces études au moment de notre vérification. En mars 1991, l'administration de la Chambre a fait l'objet de sa réorganisation la plus importante depuis 1980. Cette réorganisation s'est traduite par un transfert, du sergent d'armes à l'administrateur, de la responsabilité de certains services, soit le Service des messagers et du transport, l'Administration du stationnement, la Tribune de la presse, les Services des métiers, les Télécommunications et la Gestion des immeubles parlementaires. Au même moment, certaines activités — la plupart du secteur de l'administrateur — ont été transférées au greffier, soit le Service d'information publique, la Radio-télédiffusion, le Service des guides, le Programme des pages et le Carillonneur du Dominion.

Section 3
Méthode de vérification

Le mandat de la présente vérification est décrit dans un échange de correspondance entre le Président de la Chambre des communes et le Vérificateur général au cours de juillet 1990 (Annexe 1). Nous avons amorcé la phase de planification de la vérification en octobre et, en février 1991, nous avons remis notre plan de vérification au Bureau de régie interne qui l'a approuvé en avril.

3.2 Nous avons choisi les services devant faire l'objet d'une vérification détaillée en fonction de leur importance pour le fonctionnement de la Chambre. Par conséquent, nous avons inclus certains services qui semblaient satisfaisants. Certains des autres services choisis pour une vérification détaillée figuraient parmi ceux où d'importantes lacunes ont été relevées. En outre, nous en avons ajouté d'autres, comme la sécurité, à la demande de la Chambre.

3.3 Pendant la phase de planification, et au cours de la vérification antérieure de l'administration du Sénat, certains problèmes touchant à la fois le Sénat et la Chambre des communes ont attiré notre attention. Ces problèmes feront l'objet d'une autre analyse et enquête, et en 1992 ils seront signalés dans un rapport au Sénat et à la Chambre des communes qui portera sur des questions intéressant les deux Chambres.

3.4 Nous n'avons pas examiné de questions ayant trait aux rôles constitutionnel et législatif de la Chambre des communes, à la procédure parlementaire, à la politique gouvernementale ou aux salaires, allocations non imposables et régimes de retraite des députés. En outre, comme notre vérification portait sur l'administration de la Chambre dans son ensemble, nous n'avons pas examiné la gestion des bureaux ni le bien-fondé des opérations des députés. Nous nous sommes toutefois penchés sur certaines de ces opérations dans le cadre de l'examen des pratiques administratives de la Chambre.

3.5 Pour chaque service choisi, nous avons défini une série de critères en regard desquels nous allions procéder à la vérification. Ces critères ont été élaborés à partir de plusieurs sources, y compris les politiques de la Chambre des communes et les pratiques acceptées de gestion et de fonctionnement dans d'autres législatures et d'autres organisations du secteur public. Les critères sont résumés à l'Annexe 2, pour expliquer sur quoi sont fondées nos conclusions.

3.6 Nous avons conçu des projets de vérification pour déterminer si on avait satisfait à ces critères. Chaque projet faisait appel à toute une gamme de techniques de vérification, dont un examen des documents et des dossiers, des comparaisons avec d'autres législatures, des entrevues avec des gestionnaires et des employés, et un examen de l'information disponible sur l'efficacité et la rentabilité. La charge de travail pour chaque projet variait selon notre opinion de ce que nécessitaient les circonstances. Chaque section du rapport explique plus en détail le travail effectué, y compris les limites qui ont été appliquées.

3.7 En outre, nous avons effectué un sondage par courrier auprès des députés. Nous leur avons posé une série de questions sur la mesure dans laquelle les services de la Chambre répondent à leurs besoins, et nous leur avons demandé leurs vues sur toute une gamme de questions administratives bien précises. Nous avons obtenu des réponses de 190 répondants ou 65 pour 100 des députés, dont certains ont confié cette tâche à des membres de leur personnel. Comme ils n'ont pas tous répondu, les résultats ne reflètent pas nécessairement les vues de tous les députés. Si l'on se fonde toutefois sur des caractéristiques clés comme la région et le parti, ceux qui ont répondu étaient représentatifs de l'ensemble

des députés. De plus, les résultats du questionnaire sont en général compatibles avec les opinions formulées au cours d'entrevues avec des députés qui jouent un rôle de premier plan à la Chambre des communes. Nous avons remis au Président un rapport détaillé sur les résultats du sondage.

3.8 Comme il a déjà été mentionné, au moment de la vérification on procédait à des changements dans un certain nombre de services de l'administration de la Chambre. Ces changements rendent la vérification plus difficile, particulièrement lorsqu'il s'agit de décider si des mesures récemment appliquées (ou en voie d'application) ont corrigé les problèmes. Il peut être dangereux de juger une initiative efficace avant qu'elle ait fait ses preuves dans la pratique. Par conséquent, pour les services faisant l'objet de changements importants, nous décrivons où en sont ces changements ainsi que les problèmes qu'ils tentent de régler, sans préjuger de leur succès.

Section 4
Gestion et prise de décisions

Le processus de gestion et de prise de décisions relatif aux questions administratives de la Chambre est complexe, comme il est mentionné à la section 2.

4.2 Nous avons examiné le processus, la structure et l'appui offert aux décisionnaires, ainsi que les rapports sur les questions administratives fournis aux députés et au public. Nous nous attendions à découvrir que les rôles et responsabilités des comités de gestion (le Bureau de régie interne, le Comité exécutif et le Comité administratif) étaient clairs et bien communiqués, que les comités avaient suffisamment d'outils et de ressources pour bien gérer l'administration de la Chambre, et que les questions pouvant avoir des répercussions pour l'ensemble de l'organisation étaient coordonnées et soumises au niveau approprié.

4.3 Nous sommes arrivés à la conclusion qu'un certain nombre d'améliorations s'imposent dans le processus de gestion et de prise de décisions. Les comités de gestion de la Chambre des communes ne sont pas aussi efficaces qu'ils devraient l'être. Les améliorations qui s'imposent comprennent les suivantes :

- *clarification et redéfinition des rôles et responsabilités des comités de gestion;*
- *meilleurs mécanismes de planification et meilleure orientation pour les activités administratives de la Chambre;*
- *meilleure information pour les comités de gestion.*

4.4 Il convient de mentionner qu'un grand nombre de ces questions ont été reconnues par la direction, et que des mesures correctives sont en voie d'application. Prise individuellement, chaque question n'est pas grave; toutefois, collectivement, elles laissent présumer qu'il faudrait accorder une plus grande priorité à l'amélioration du processus de gestion et de prise de décisions. Le choix du moment est important : les changements récemment apportés au rôle du Bureau de régie interne et à l'organisation de l'administration de la Chambre ont créé l'occasion de traiter systématiquement de ces questions. En outre, il serait bon d'apporter maintenant des changements en prévision de la prochaine législature.

Le processus et la structure

4.5 Les pouvoirs conférés au Bureau de régie interne par l'article 52.3 de la *Loi sur le Parlement du Canada* sont étendus; il «est chargé des questions financières et administratives intéressant... la Chambre des communes». Le Bureau s'en remet aux Comités administratif et exécutif pour régler le détail d'un grand nombre de questions dont il est responsable. Par conséquent, ces comités devraient se voir confier un mandat très clair, et être organisés et fonctionner de façon à servir le mieux possible le Bureau. Ils devraient fournir une vue d'ensemble de la Chambre, et faire un examen critique des questions soumises par les hauts gestionnaires de la Chambre à des fins d'approbation et de conseils. L'administration de la Chambre est en définitive responsable devant le Bureau.

4.6 Chaque comité devrait avoir des lignes directrices décrivant les questions qu'il sera normalement appelé à régler. Ces lignes directrices devraient garantir que toutes les questions importantes ayant des répercussions pour l'ensemble de la Chambre sont présentées à des fins d'approbation par l'un ou plusieurs des comités de gestion. Une fois appliquées, les mesures prises relativement à ces questions devraient faire l'objet d'un rapport au comité de gestion compétent pour garantir une pleine imputabilité.

4.7 Les Comités exécutif et administratif n'ont pas de mandat officiel, ni de lignes directrices bien claires. Nous avons constaté très peu d'uniformité dans la façon dont les problèmes sont réglés.

4.8 Par exemple, les comités de gestion ne participent pas tous dans la même mesure à la réalisation des projets ou des études. Dans certains cas, le Comité administratif n'a pas participé à des études sur des questions touchant l'ensemble de la Chambre suffisamment tôt pour garantir que ses besoins en matière d'information étaient incorporés au mandat de l'étude. En outre, les résultats des études n'étaient pas toujours communiqués aux comités. Par exemple, un examen de la Gestion du matériel effectué en 1990 par des consultants a porté sur les activités de la Direction et les mesures prises relativement à des recommandations découlant de vérifications antérieures, et a évalué l'orientation future de la Direction. Lorsque le Comité administratif a approuvé le contrat, il n'a pas demandé à recevoir le rapport définitif, ni le plan d'action des gestionnaires de la Direction. Ni le rapport ni le plan d'action n'ont été présentés au Comité.

4.9 Dans un autre cas, les comités de gestion n'ont pas participé systématiquement à la direction et à la surveillance du projet Système de comptabilité intégrée (SCI). Le projet, qui avait pour but d'intégrer les systèmes de comptabilité générale pour l'administration de la Chambre et les députés, a été amorcé au début de 1986. Il existait un plan décrivant certaines des fonctions que devrait exécuter le système. Le plan n'indiquait pas, toutefois, les dépenses et les ressources estimatives. Pendant les phases initiales, les gestionnaires de la Chambre n'ont pas été invités à définir leurs besoins que devrait combler le système. On continue d'apporter des améliorations au système. Les comités de gestion ont été consultés à certains moments, comme en avril 1987, lorsque le Comité exécutif a examiné le plan annuel d'immobilisations qui prévoyait l'achat de matériel et de logiciels pour le SCI. Toutefois, on n'a pas procédé à ces moments-là à un examen approfondi du plan du projet et des progrès déjà accomplis.

4.10 Les changements apportés récemment à la *Loi sur le Parlement du Canada* ont donné au Bureau de régie interne de nouveaux pouvoirs, tout en clarifiant son rôle. Les discussions du Bureau devraient maintenant être de plus en plus axées sur l'élaboration de priorités et d'objectifs pour les activités de la Chambre, et sur l'examen des mandats des services clés. Il est probable que les questions intéressant particulièrement les députés continueront à nécessiter une attention soutenue de la part du Bureau. Nous reconnaissons que celui-ci devra également consacrer une partie de son temps à ses nouvelles responsabilités, c'est-à-dire établir des règlements administratifs et émettre des opinions. En outre, le Bureau devrait maintenant réexaminer, au besoin, les rôles et responsabilités des Comités exécutif et administratif, tout en tenant compte, d'une part du rôle que lui a conféré la Loi et, d'autre part, de la nécessité d'une structure intégrée de prise de décisions à des paliers inférieurs.

4.11 Actuellement, le rôle du Comité exécutif consiste principalement à établir les ordres du jour du Bureau et à ratifier les décisions du Comité administratif. Compte tenu de sa composition mixte (c'est-à-dire le Comité se compose du Président et des trois hauts gestionnaires), nous estimons que son rôle devrait être plus important et clairement défini. Par exemple, le Bureau pourrait confier expressément au Comité exécutif la responsabilité de garantir que l'on fait un examen systématique de toutes les propositions et tous les documents destinés au Bureau; un besoin qui est décrit aux paragraphes 4.35 à 4.39.

4.12 Sur les trois hauts gestionnaires, le greffier est celui qui occupe le rang le plus élevé en raison de ses responsabilités en tant que président du Comité administratif et secrétaire du Bureau. À ce titre, le rôle du greffier est de s'assurer que les décisions et les mesures prises par le Comité administratif sont présentées au Président et au Bureau d'une façon qui tient compte des préoccupations de la Chambre. Depuis le début de 1991, le Contrôleur et le Directeur général des ressources humaines assistent régulièrement aux réunions du Comité administratif. D'autres gestionnaires au niveau de directeur général sont également présents à l'occasion. Leur participation améliore la coordination et la consultation entre tous les services de l'administration de la Chambre. Ces gestionnaires pourraient devenir des membres réguliers du Comité, une possibilité que devrait envisager le Bureau après avoir défini la nature du rôle et des responsabilités de ce dernier.

4.13 Recommandation : Le Bureau devrait clarifier les mandats et les directives de fonctionnement des comités de gestion, après

un examen du rôle que devrait assumer chacun d'eux.

Planification et prise de décisions

4.14 Une meilleure planification s'impose. Nous nous attendions à découvrir que les comités de gestion établissent et communiquent des objectifs et priorités pour la Chambre, et que des plans à court et à long termes sont élaborés et diffusés pour les domaines qui ont une importance pour toute la Chambre.

4.15 Les comités de gestion n'établissent pas ni ne communiquent officiellement des priorités et des objectifs pour la Chambre. Le document budgétaire détaillé qui est préparé tous les ans fixe des objectifs pour certaines unités organisationnelles et fournit des renseignements sur les activités, mais il ne mentionne pas de priorités ni d'objectifs s'appliquant à toute la Chambre. Aucun autre document ne fournit de renseignements à cet égard. Les services informatiques et les locaux, les ressources humaines et les budgets d'immobilisations sont des exemples de services qui devraient être planifiés pour l'ensemble de la Chambre.

4.16 En dépit de l'absence de mécanismes officiels de planification, on procède tout de même à une certaine planification. Par exemple, un des éléments d'une bonne planification consiste à réexaminer l'orientation stratégique d'une activité. Dans bien des cas, ce genre de réexamen a été effectué, et nous donnons à la section 5 des exemples de services où des améliorations importantes et innovatrices ont été apportées.

4.17 Services informatiques. Il n'existe pas de plan à long terme pour les systèmes et le matériel informatiques. Si l'on envisage la question dans l'optique globale de la Chambre, il se peut que des ressources soient utilisées pour mettre en place des systèmes peu prioritaires plutôt que des systèmes qui pourraient être plus utiles pour la Chambre. La Direction des systèmes d'informatique dresse un plan annuel qui fixe les priorités relatives à la mise en place de systèmes. Le Comité administratif n'examine pas ni n'approuve le plan, bien qu'il approuve les propositions individuelles visant l'achat d'équipement et la signature de contrats.

4.18 Locaux. Comme nous le mentionnons en détail à la section 8, la planification des locaux se fait projet par projet. Il n'existe pas de mécanisme ni de politique pour la réaffectation systématique des locaux aux fins les plus utiles possibles.

4.19 Plans de ressources humaines. On n'élabore pas, pour l'ensemble de la Chambre, de plans de ressources humaines à court ou à long terme. Ces plans sont importants, car la Chambre fait actuellement face aussi bien à des changements démographiques attribuables au vieillissement de la population active qu'à des changements organisationnels. Cela ne veut pas dire qu'il n'y a eu aucune planification des ressources humaines. Diverses divisions procèdent à une certaine planification de leurs ressources humaines et de leurs opérations, et des travaux ont été faits relativement aux missions, mandats et valeurs de certains secteurs et de certaines divisions.

4.20 Budgets d'immobilisations. Les budgets d'immobilisations devraient également être gérés pour l'ensemble de la Chambre. Nous avons constaté que la division proportionnelle du budget d'immobilisations entre le greffier, l'administrateur et le sergent d'armes n'a pas changée depuis trois ans. Il se peut donc qu'il ne soit pas satisfait aux besoins en immobilisations selon un ordre de priorité établi pour toute la Chambre. Même si le Comité administratif approuve des transferts au cours de l'année, des priorités pour l'ensemble de la Chambre devraient figurer dans les budgets d'immobilisations au début de l'exercice.

4.21 Le remplacement des photocopieurs dans les bureaux des députés nous fournit un exemple de la nécessité de mieux planifier les immobilisations et leur budgétisation. Les photocopieurs ont été remplacés en 1990-1991 à un coût de 860 000 $. Toutefois, comme on n'avait pas prévu de fonds à cette fin dans le budget d'immobilisations, en dépit du fait que ces photocopieurs doivent être remplacés environ tous les cinq ans, la Chambre a signé un contrat de location/achat jusqu'à ce qu'elle puisse trouver les fonds nécessaires. La Chambre devrait disposer d'un meilleur mécanisme pour définir les besoins futurs en immobilisations, y compris le matériel devant être remplacé.

4.22 Recommandation: Les comités de gestion devraient fixer à l'administration de la Chambre des lignes de conduite, des priorités et des objectifs pour l'ensemble de la Chambre. Il y

aurait lieu de procéder à une planification à court et à long termes pour les services clés.

4.23 Il n'existe pas de politiques dans un certain nombre de domaines. L'un des principaux moyens auquel les comités de gestion devraient avoir recours pour diriger l'administration de la Chambre serait l'adoption de politiques pour la Chambre. Nous avons trouvé des exemples où les politiques nécessaires n'étaient pas en place. Ainsi, certaines politiques en matière de finances (paragraphe 8.18), d'achat (paragraphe 8.22) et de contrôle des éléments d'actif (paragraphe 8.7) n'existent pas. Dans plusieurs cas, nous avons constaté que des projets de politique avaient été élaborés et soumis à la haute direction, mais qu'ils n'avaient jamais été approuvés. Certains sont devenus des pratiques de fait; d'autres n'ont fait l'objet d'aucune autre mesure.

4.24 Recommandation : Les comités de gestion devraient élaborer, approuver et communiquer des politiques dans les cas où elles sont nécessaires mais n'existent pas.

Information fournie pour la prise de décisions

4.25 Pour pouvoir gérer, les comités de gestion ont besoin de renseignements suffisants, appropriés et concis sur les activités en cours. Ils ont également besoin d'information sur le rendement opérationnel pour pouvoir tenir l'administration responsable. Tout mécanisme de prise de décisions doit disposer de renseignements de sources aussi bien officielles que non officielles. Nous avons examiné l'information fournie régulièrement aux comités de gestion par les systèmes d'information, l'information fournie relativement à des propositions particulières, et l'information provenant d'examens effectués par des sources indépendantes.

4.26 Il existe de graves lacunes dans l'information fournie régulièrement aux comités de gestion par les systèmes d'information.

4.27 Il est essentiel pour les gestionnaires d'obtenir régulièrement de l'information, car cette information peut constituer un indice précurseur de tendances qui pourraient se révéler importantes. Nous avons examiné les principaux types d'information dont ont besoin les gestionnaires de programmes et les hauts gestionnaires, et qui devraient être fournis par les systèmes d'information de gestion : information financière, information sur les ressources humaines, et information sur le rendement opérationnel.

4.28 Des améliorations ont été apportées à l'information fournie aux comités de gestion. Tout récemment encore, le Comité administratif recevait tous les mois des imprimés informatiques sur l'utilisation des années-personnes et, à l'occasion, des rapports sur la gestion financière, mais dans les deux cas sans aucune analyse. Aujourd'hui, il reçoit régulièrement ces deux types de rapports avec une analyse des changements et les motifs des changements. À la section 6, nous mentionnons la nécessité d'adresser régulièrement au Bureau de régie interne des rapports sur les dépenses des députés.

4.29 Il y a très peu d'analyse globale de l'information sur les ressources humaines, comme nous l'expliquons en détail à la section 9, et très peu de rapports sont présentés régulièrement aux comités de gestion. La Direction générale des ressources humaines procède actuellement à une importante étude visant à déterminer les besoins en information sur les ressources humaines des divers paliers de gestion. Les résultats de l'étude devraient être communiqués d'ici peu au Comité de gestion des ressources humaines, qui en a assuré la direction.

4.30 L'étude a été effectuée en raison de lacunes reconnues dans les nombreux systèmes existants. Certains systèmes ont été conçus par des directions particulières pour leurs besoins quotidiens en information, et ils répondent bien à ces besoins. D'autres ont été conçus par la Direction générale des ressources humaines pour combler un besoin particulier. Chaque système a été élaboré et fonctionne en vase clos. Par conséquent, il y a des cas où l'information ne peut être échangée entre les systèmes, et des données utiles sont recueillies mais non analysées. Très peu d'analyses, de résumés et de rapports réguliers sur les ressources humaines sont préparés en vue d'un examen par les comités de gestion.

4.31 Nous avons constaté que la qualité et l'utilité des systèmes d'information sur le rendement opérationnel variaient beaucoup, comme nous l'expliquons au paragraphe 5.38.

4.32 L'information qui n'est pas régulièrement fournie aux gestionnaires pourrait révéler des

tendances importantes. Pour évaluer l'impact des lacunes en matière d'information, nous avons rassemblé et analysé une partie de l'information sur les ressources humaines qui existe mais qui n'est pas fournie régulièrement aux gestionnaires. Notre analyse a fait ressortir une série de conclusions importantes dans les domaines des accidents, des congés de maladie et des heures supplémentaires, ce qui prouve à quel point il importe d'améliorer les systèmes d'information de la Chambre. Les résultats de notre analyse sont décrits à la section 9.

4.33 Comme les nombreux systèmes d'information existants répondent aux besoins des gestionnaires de programme responsables, l'élaboration de futurs systèmes devrait se faire à partir des systèmes existants, lorsque la chose est possible, avec des modifications et améliorations au besoin. Nous aimerions que dans l'avenir, l'information et les analyses fournies aux comités de gestion soient pertinentes et concises, seules les questions les plus importantes étant signalées à l'attention du Bureau de régie interne.

4.34 Recommandation : L'administration de la Chambre devrait définir systématiquement les besoins en information des gestionnaires à tous les niveaux, et s'assurer que les systèmes d'information de la Chambre fournissent cette information.

4.35 De meilleurs renseignements financiers concernant des propositions précises devraient être disponibles. Dans la pratique, les gens se fondent sur de nombreuses sources d'information pour prendre une décision. Nous avons examiné l'une de ces sources d'information : les documents écrits, concernant diverses propositions, qui sont présentés aux comités de gestion. Nous avons examiné, en particulier, la pertinence de l'information portant sur les répercussions financières des propositions. Nous nous attendions à découvrir que l'information à l'appui des propositions donnerait le coût complet de chaque proposition, y compris le coût d'options viables, le cas échéant. Nous n'avons pas évalué le mérite des décisions prises par les comités de gestion relativement à ces propositions.

4.36 Dans l'ensemble, nous avons constaté que l'information fournie dans de nombreuses propositions était satisfaisante. En ce qui a trait aux autres, voici deux propositions qui renfermaient de nombreuses lacunes. Dans un cas, la Division des impressions voulait, en 1990-1991, procéder à un important achat d'installations et de matériel (voir l'étude de cas 5,2). Le Bureau a approuvé l'achat d'une grosse presse typographique. La proposition adressée au Bureau ne fournissait pas de renseignements clés, comme la raison pour laquelle la Division avait besoin de la presse, s'il existait d'autres moyens de répondre à ce besoin, et quels locaux et pièces d'équipement supplémentaires il faudrait acquérir pour faire fonctionner la nouvelle presse.

4.37 Dans l'autre cas, l'information fournie au Bureau à l'appui d'une proposition visant à réduire sensiblement les services de traiteurs dans la Direction du service de restauration parlementaire était, à notre avis, insatisfaisante. Dans la proposition, il était mentionné que l'on épargnerait environ 250 000 $, mais cette estimation était fondée sur des renseignements incomplets. L'analyse n'avait pas tenu compte de plusieurs facteurs importants, dont des augmentations prévues de recettes découlant d'une augmentation des prix des repas approuvée par le Bureau plusieurs mois auparavant. L'une des raisons pour lesquelles la proposition n'était pas appuyée par des renseignements financiers complets est qu'il n'existe pas de données financières complètes sur les coûts des services de traiteurs. Par conséquent, il n'est pas clair que la mesure se traduira par des économies.

4.38 L'administration de la Chambre a récemment pris des mesures pour mettre en place un mécanisme d'examen des propositions adressées aux comités de gestion. Le Contrôleur et le Directeur général des ressources humaines ont commencé à examiner et à signer les propositions.

4.39 Recommandation : L'administration de la Chambre devrait mettre en place un mécanisme d'examen complet des propositions adressées aux comités de gestion, afin de garantir que toutes les propositions renferment des renseignements complets et logiques.

4.40 Il n'y avait pas de fonction de vérification interne en place, quoique diverses études aient répondu partiellement à ce besoin.

Examen indépendant

4.41 Entre 1981 et 1985, il existait une fonction de vérification interne à la Chambre. Depuis cette

époque, on a effectué diverses études semblables à certains égards à des vérifications internes, mais sans que les Comités administratif et exécutif participent activement à l'établissement du mandat ou à la prise des mesures devant donner suite aux conclusions des études. On a récemment pris des mesures pour rétablir la fonction de vérification interne, en la combinant à une nouvelle fonction d'évaluation de programme.

4.42 Étant responsable, en vertu de la loi, des questions financières et administratives, le Bureau doit disposer d'une source, indépendante de la direction, qui garantira que les systèmes et pratiques de gestion fonctionnent correctement et que leur rendement est satisfaisant. Reconnaissant ce besoin, un projet de mandat rédigé par la Direction générale de l'évaluation et de la vérification des programmes propose qu'un sous-comité du Bureau soit créé à titre de comité de vérification, et qu'il soit chargé d'examiner et d'approuver les plans, les mandats et les rapports des vérifications, ainsi que les mesures correctives qui s'imposent. Ce projet de mandat n'a pas encore été approuvé par le Bureau. Aux fins administratives, la Vérification interne rend compte à l'administrateur. Afin de prévenir tout conflit d'intérêts réel ou perçu, la Chambre devrait s'assurer que la plus grande partie du contrôle est exercée par le comité de vérification.

4.43 Recommandation : Une fonction interne de vérification et d'évaluation de programmes devrait être créée sous la direction d'un sous-comité du Bureau, idéalement présidé par le Président, pour fournir une source de garantie indépendante pour les activités administratives de la Chambre.

4.44 Les députés veulent en savoir davantage au sujet de l'administration de la Chambre. *L'un des messages contenus dans les réponses des députés à notre questionnaire était la nécessité d'obtenir plus de renseignements sur toute une gamme de questions administratives touchant la Chambre.*

Rapports aux députés et au public

4.45 Une forte majorité des députés estiment important d'être tenu davantage au courant des plans, des activités, des résultats et des dépenses de l'administration de la Chambre. Les organisations, y compris les législatures, utilisent normalement une forme quelconque de rapport annuel ou la présentation d'un budget annuel détaillé pour communiquer cette information. Beaucoup moins d'information a été mise à la disposition des députés et du public sur l'administration de la Chambre des communes qu'ils peuvent en obtenir sur les ministères gouvernementaux dans la Partie III du Budget. Cette situation est quelque peu curieuse, car les députés peuvent en savoir davantage sur l'administration des ministères du gouvernement que sur l'administration de leur propre Chambre.

4.46 Depuis quelques années, un document budgétaire détaillé, un peu semblable à la Partie III du Budget, est préparé annuellement à l'intention de l'administration de la Chambre, des comités de gestion et du comité permanent chargé de fournir des conseils au Bureau. En 1991-1992, il a été mis à la disposition des députés sur demande.

4.47 Nous avons examiné l'information que fournit ce document sur le rendement d'un certain nombre d'activités, et dans presque tous les cas nous n'avons trouvé que des rapports d'activité (par exemple, le nombre d'unités de service dispensées). Si l'on améliore l'information sur le rendement et sur les plans futurs, le document budgétaire annuel pourrait se révéler un document d'obligation de rendre compte utile pour informer les députés des activités et des résultats, s'il leur était distribué tous les ans. Il serait peut-être bon de remettre le document à la fonction de vérification interne pour qu'elle s'assure de l'intégralité et de la cohérence des renseignements.

4.48 D'après les résultats de notre questionnaire, une forte majorité des députés étaient également d'avis qu'il était important d'en savoir davantage au sujet des décisions du Bureau de régie interne. Le Règlement de la Chambre exige que les procès-verbaux du Bureau soient déposés au début de chaque session. Comme la *Loi sur le Parlement du Canada*, telle que modifiée, exige le dépôt des règlements administratifs dans les trente jours suivant leur adoption, il semblerait raisonnable de déposer les procès-verbaux beaucoup plus tôt qu'au début de la session suivante. En règle générale, les députés sont rapidement informés des décisions qui les touchent directement.

4.49 Recommandation : Le Bureau devrait fournir aux députés plus de renseignements sur l'administration de la Chambre, en particulier, au moyen d'un document budgétaire annuel amélioré, et il devrait communiquer ses décisions plus rapidement.

4.50 On fournit au public peu d'information sur l'administration de la Chambre. Outre l'information pour les députés, davantage d'information devrait être publiée sur les activités administratives de la Chambre. Bon nombre des mécanismes utilisés pour renseigner les députés pourraient également servir pour communiquer au public cette information.

4.51 Recommandation: Le Bureau devrait rendre publiques certaines informations sur l'administration de la Chambre, comme le document budgétaire annuel.

Section 5
Services de la Chambre des communes

Nous avons examiné certains des services fournis aux députés et à leur personnel, à la législature et à ses comités.

5.2 Nous avons choisi des services qui reflètent la vaste gamme d'activités de l'administration de la Chambre. Le budget total de 1990-1991 pour les services que nous avons examinés s'établissait à 48 millions de dollars, avec 1 200 années-personnes représentant 70 pour 100 du personnel. Ces services sont les suivants :

- Direction des services de soutien :
  - Division des impressions;
  - Services des métiers;
  - Services de transport (y compris l'Administration du stationnement);
- Direction générale des services postaux, de la distribution et des messagers :
  - Services postaux et de la distribution;
  - Service de messagers;
  - Service d'information publique;
  - Services d'entretien et de nettoyage;
- Direction des publications parlementaires :
- Service des comptes rendus des débats (Hansard);
- Service des comptes rendus des comités;
  - Service de l'index et des références;
  - Service central de soutien et des publications;
- Direction des systèmes d'information :
  - Systèmes d'informatique;
  - Service de soutien aux utilisateurs d'OASIS;
- Services de sécurité (section 7);
- Services de soutien aux comités (paragraphe 5.4);
- Direction du service de restauration parlementaire.

5.3 Notre vérification a porté sur plusieurs aspects. Nous avons, selon le besoin, examiné le mandat et les normes de chaque service, les pratiques de gestion utilisées, et son organisation et sa prestation. Nous avons également examiné les systèmes utilisés pour vérifier le rendement des services et établir des rapports à ce sujet. La présente section décrit les résultats de notre examen selon les relations fonctionnelles, plutôt que d'analyser chacune des activités vérifiées. Pour cette raison, certains services sont mentionnés plusieurs fois, alors que d'autres ne le sont que brièvement. Nous avons fourni à la direction plus de renseignements sur nos conclusions concernant chaque service.

5.4 Au cours de la vérification, l'administration de la Chambre a entrepris une vaste réorganisation de ces services. Les changements visaient surtout les rapports hiérarchiques, et ils ont eu une influence sur notre méthode d'examen; en effet, nous avons réduit le nombre de tests de vérification dans les services visés par la réorganisation.

Répondre aux besoins des clients

5.5 Les services sont de haute qualité et répondent aux besoins des députés. Les services examinés appuient le travail des députés, de leurs employés et de leurs bureaux, ainsi que de l'administration de la Chambre dans la conduite des affaires législatives et administratives de celle-ci. Pour cette raison, l'un des objectifs de l'administration de la Chambre est d'offrir des services de haute qualité qui répondent aux besoins de ces divers clients. Nous avons constaté que dans l'ensemble, cet objectif est atteint. Les services examinés sont de haute qualité. On s'attache beaucoup à fournir, dans les délais requis, des services qui sont utiles, et on fait constamment des efforts pour améliorer leur qualité.

5.6 Plus de 90 pour 100 des députés qui ont répondu à notre questionnaire ont jugé la majorité des services «bons» ou «très bons». Les services d'impression, les services de messagers et de courrier interne, le service de publication et de diffusion des bulletins parlementaires, les services postaux et de la distribution ainsi que le service des publications sont des exemples de services qui ont reçu une excellente cote des députés.

5.7 Toutefois, les députés ont mentionné certains problèmes. Les services qu'ils jugeaient de moins bonne qualité étaient les suivants : services d'informatique (ligne de dépannage, entretien, formation); cafétérias; et administration du stationnement. La principale plainte des députés pour ce qui est des services d'informatique tenait au peu d'utilité des renseignements fournis; pour les cafétérias, à la qualité médiocre des repas et aux heures de service; et pour le stationnement, à la disponibilité.

5.8 Les clients n'ont pas suffisamment d'information sur les services. Les députés qui ont répondu au sondage ont mentionné qu'ils ne disposaient pas de renseignements complets sur toute la gamme de services offerts. *Le Manuel des allocations et services aux députés* renferme des détails sur chaque service, mais 90 pour 100 des députés et des employés qui ont répondu ont déclaré qu'ils jugent important de disposer de plus d'information sur les services. Ils veulent de l'information sur les services qui s'adressent non seulement aux députés mais aussi à leurs employés. Ils ont également indiqué que l'information devrait être fournie pendant toute la durée d'une législature.

5.9 L'administration de la Chambre a pris des mesures pour mieux informer les députés et les employés au sujet des services disponibles. Par exemple, au début de chaque législature, de longues séances d'information sont organisées à l'intention de tous les nouveaux députés, pour leur expliquer quels services sont offerts et de quelle façon ils peuvent y avoir accès. La Direction générale des services de soutien, qui est chargée d'offrir certains des services que nous avons examinés, a récemment mis sur pied un programme d'information faisant appel à des réunions périodiques avec les députés et leurs employés.

5.10 Recommandation : L'administration de la Chambre devrait mettre sur pied davantage de programmes permanents pour clarifier et compléter l'information qui existe sur les services disponibles.

Gestion et prestation des services

5.11 Nous avons examiné si les structures fondamentales de gestion des services étaient satisfaisantes, si des plans et des contrôles adéquats étaient en place, et si les services étaient fournis d'une façon économique et rentable. Nous avons examiné si l'on accordait suffisamment d'attention à l'évaluation et à l'amélioration du rendement des programmes, ainsi qu'à l'exploration de solutions de rechange aux services existants. Nous nous attendions à découvrir que les normes de service étaient clairement définies, que les mécanismes de prestation étaient bien structurés, et que l'on avait envisagé d'autres solutions plus économiques.

5.12 Nous avons constaté que la qualité des pratiques de gestion varie beaucoup d'une direction à l'autre. Par conséquent, les frais de fonctionnement de nombreux services sont probablement plus élevés qu'ils ne devraient l'être, comme il est mentionné aux paragraphes 5.15 à 5.40.

5.13 Nous avons trouvé des exemples d'activités bien gérées et efficientes qui offrent des services de qualité aux clients. Nous présentons ci-après une étude de cas portant sur l'une de ces activités, soit la Direction des publications parlementaires.

5.14 Un autre exemple d'un service où les gestionnaires et les employés ont pris des mesures pour accroître l'efficience et élargir les services aux députés est la Direction des services postaux et de la distribution. Cette Direction est responsable du courrier interne, des services postaux, et de la préparation des envois collectifs des députés à des fins de distribution. Par le passé, les employés travaillaient exclusivement dans l'une des trois activités. Au cours des deux dernières années, la Direction a intégré les groupes et a assuré une formation aux employés pour qu'ils puissent exécuter les diverses tâches rattachées à chaque activité. Ainsi, le personnel peut être déployé en fonction de la charge de travail. La Direction a également mis en place un mécanisme efficace pour préparer les envois collectifs des députés en vue de

leur distribution dans les circonscriptions. Ce service amélioré a obtenu une cote très élevée des députés qui ont répondu à notre sondage.

5.15 Par ailleurs, nous avons trouvé d'autres activités qui n'avaient pas d'objectifs clairs ni de plans stratégiques et opérationnels, de normes de rendement ou de systèmes d'information sur le rendement. Dans ces services, on s'attachait à la qualité du service mais on n'accordait pas suffisamment d'attention aux coûts de prestation, comme le montre l'étude de cas sur la Division des impressions.

5.16 Recommandation : La direction devrait examiner les pratiques de gestion et de fonctionnement des services performants et appliquer les meilleures pratiques à tous les services.

5.17 D'autres divisions enregistraient des lacunes sur le plan des opérations ainsi que des frais de fonctionnement élevés. Par exemple, dans la Direction du service de restauration parlementaire, nous avons remarqué que le coût des opérations était élevé par rapport aux ventes. À la Division des impressions, les travaux d'impression spécialisée auraient été considérablement moins dispendieux s'ils avaient été confiés à un imprimeur commercial. Dans le cas des services personnels, comme les salons de coiffure, le coût de prestation est élevé et l'utilisation est faible. La Direction du service de nettoyage avait retenu les services d'un consultant pour l'établissement de normes de qualité et de rendement. Les normes de qualité ont été atteintes, mais non les objectifs en matière d'efficience. Actuellement, la productivité du service de nettoyage, mesurée en pieds carrés par heure, n'atteint que de 75 à 90 pour 100 des normes minimales recommandées par le consultant. Il y a lieu de mentionner, toutefois, que cette productivité s'est améliorée sensiblement depuis notre vérification de 1980.

5.18 Nous avons cerné un certain nombre de facteurs qui contribuent au coût élevé de prestation des services sans accroître leur qualité. Dans certains cas, ces facteurs réduisent la qualité des services offerts aux députés.

5.19 Certains services ne sont pas bien coordonnés. Nous avons relevé des cas où les services ne sont pas bien coordonnés. Les exemples les plus notables sont le Service des messagers et le Service de courrier interne. Les deux fournissent des services de livraison aux alentours du Parlement. Nous avons relevé beaucoup de chevauchement dans leurs opérations. Un certain chevauchement serait acceptable si les livraisons par messager étaient sensiblement plus rapides que les livraisons par courrier interne. D'après les résultats de nos tests, ce n'est pas le cas. Lorsque nous avons comparé le délai de livraison du service de messagers à celui des lettres envoyées au même moment par le courrier interne, environ 40 pour 100 des envois sont arrivés plus rapidement que le courrier interne, environ 30 pour 100 ont mis le même temps, et dans 30 pour 100 des cas le courrier interne était plus rapide que le service de messagers «urgent».

5.20 Les frais de fonctionnement supplémentaires du service de messagers par rapport au courrier interne sont considérables, de l'ordre de 2 millions de dollars par année. On pourrait réaliser d'importantes économies en ayant recours au Service des messagers uniquement pour les documents vraiment urgents. Une récente réorganisation a regroupé les deux services sous une seule équipe de gestion, ce qui devrait permettre à la direction de mieux coordonner les services.

5.21 En outre, la Division des impressions et la Division de la gestion du matériel ont chacune leur propre service de livraison, et elles ne font pas appel au courrier interne ni au service de messagers. Nous avons conclu que ces activités de livraison devraient être mieux coordonnées pour éviter le double emploi.

5.22 Certains services doivent être utilisés conjointement, par exemple une combinaison de services de gestion du matériel (pour les fournitures), de services d'impression, de services postaux et de services de distribution. Dans cet exemple, les services existants ne sont pas bien coordonnés. Une meilleure coordination se traduirait par un meilleur service aux députés.

5.23 Taux élevé d'absentéisme. Nous avons noté des taux élevés d'absentéisme à la Direction du service de restauration parlementaire, à la Direction du service d'entretien et de nettoyage et à la Direction du service des messagers et du transport. Des taux d'absentéisme comme ceux qui ont été relevés à la Chambre font augmenter les frais de fonctionnement. On trouvera plus d'information sur cette question à la section 9.

Étude de cas 5.1

Direction des publications parlementaires

La Direction s'est dotée d'un mécanisme et d'un système de gestion globale qui lui permet d'établir des buts, des objectifs, des plans et des priorités clairs pour chacune de ses quatre activités - Service des comptes rendus des comités (SCC), Service des comptes rendus des débats (SCD), Service central de soutien et des publications (SCSP) et Service de l'index et des références (SIR).

Des normes de rendement et des procédures d'examen ont été mises au point pour chacune des grandes activités et pour leurs produits. Les normes sont examinées régulièrement et communiquées aux employés. Le rendement tant des gestionnaires que des employés est constamment évalué.

La Direction a adopté un certain nombre d'initiatives conçues pour améliorer l'efficience des opérations et les services aux clients. Par exemple :

- Le SCC, le SCD et le SCSP font appel à un grand nombre d'employés à temps partiel pour augmenter leur effectif permanent d'employés à plein temps. Ce mécanisme se prête bien à la demande cyclique de services (les services de transcription et de publication sont plus en demande pendant la période où siège la Chambre).

- La Direction a fusionné les deux services, français et anglais, du SCC et du SCD. Cette initiative s'est traduite par une meilleure utilisation des ressources humaines, et elle a permis d'éliminer les systèmes, contrôles et pratiques de gestion de chaque service qui faisaient double emploi.

- En 1988, le SCD a remplacé la sténographie par la transcription à partir d'enregistrements pour les débats à la Chambre. Elle a également apporté des changements à la façon de transcrire et de réviser les débats, qui ont abouti à un produit d'excellente qualité nécessitant environ 50 pour 100 moins de ressources.

Avec les ressources qu'elle a économisées grâce aux initiatives ci-dessus, soit une cinquantaine d'années-personnes au total, la Direction a réorganisé ses activités de soutien technique et de publication dans un nouveau service - le Service central de soutien et des publications (SCSP). Ce service a regroupé les activités de soutien technique à l'intérieur du secteur du greffier, et a réduit les services requis des Groupes Communication Canada. La création du SCSP s'est également traduite par des économies considérables.

D'autres mesures d'économie ont été adoptées, y compris une réduction du nombre d'exemplaires des publications parlementaires qui sont distribuées. Aujourd'hui, les publications des comités de la Chambre sont distribuées aux députés qui y sont abonnés, et à d'autres destinataires admissibles. On publie moins souvent d'index des publications parlementaires, et ces index ont été remplacés par des index plus utiles et moins coûteux pour les députés.

Division des impressions

La Division des impressions est un atelier d'imprimerie interne qui emploie 76 personnes et qui est doté d'un budget de fonctionnement d'environ 4 millions de dollars. La Division est équipée pour fournir aux députés et à l'administration de la Chambre des services simples et rapides de photocopie, d'impression et autres services connexes. La majorité des députés qui ont répondu à notre sondage ont mentionné que la Division répondait bien à leurs besoins.

Il est ressorti de notre examen des activités de la Division que la direction ne fait pas suffisamment de planification pour orienter les opérations. La Division n'a pas de système adéquat d'établissement du prix de revient, pas de normes de production ni de système d'information sur le rendement. Ces systèmes constituent des outils standard de gestion dans les ateliers d'imprimerie, qui sont essentiels à la bonne gestion et au bon contrôle des opérations.

Nous avons constaté que la demande de services d'impression varie beaucoup pendant l'année, et qu'elle est aussi influencée par le cycle parlementaire. La Division est dotée du personnel et des installations nécessaires pour répondre à la demande pendant les périodes de pointe; or, ces périodes se produisent rarement. Cette situation se traduit par une augmentation des frais de fonctionnement, ainsi que par un surplus de personnel et d'installations dans les secteurs de la photocopie et de l'impression offset pendant une bonne partie de l'année. À titre d'exemple, alors que la productivité maximale à la Division se compare à celle d'autres ateliers d'imprimerie dotés d'un équipement semblable, la productivité annuelle des employés et des installations est de 50 pour 100 inférieure à celle de ces autres ateliers.

Des changements opérationnels ont été apportés par le passé pour faire face au problème des fluctuations dans la demande; par exemple, depuis 1984, la plupart des envois collectifs ne sont plus imprimés à l'interne mais par les Groupes Communication Canada. Toutefois, la direction a fait peu d'efforts pour trouver d'autres façons de faire face à la demande en période de pointe, par exemple confier à contrat à des imprimeurs commerciaux les demandes d'impression spécialisées. Dans l'industrie de l'imprimerie, on a de plus en plus tendance à avoir recours à la sous-traitance, et les ateliers deviennent de plus en plus spécialisés. Ces mesures ont été adoptées, pour des raisons d'économie, par les ateliers d'imprimerie internes d'un certain nombre de ministères fédéraux aux prises avec des problèmes semblables, c'est-à-dire des périodes de pointe assez rares et un surplus de personnel et d'équipement.

La Division a acheté une presse offset à deux couleurs, de 40 pouces, au coût de 800 000 $, après une analyse peu documentée de la demande future ou de solutions de rechange. Elle a demandé au Bureau de régie interne d'approuver l'achat au motif que la presse améliorerait la productivité, réduirait les heures supplémentaires et accroîtrait la capacité. Notre vérification a révélé que les gains de productivité s'appliquent uniquement à la lithographie spécialisée, multicolore, qui pourrait être confiée à contrat à des imprimeurs commerciaux; à l'heure actuelle, les employés réclament très peu d'heures supplémentaires; et, comme il est mentionné ci-dessus, les presses actuelles suffisent plus qu'amplement à la tâche. La nouvelle presse n'a pas encore été installée.

Pour que la nouvelle presse puisse fonctionner à plein, il faudra acheter de l'équipement additionnel dont le coût est d'environ 180 000 $. Ce coût a été inclus dans le budget d'immobilisations de l'administration de la Chambre. À notre avis, on aurait dû fournir ces renseignements au Bureau au moment où on lui a demandé d'approuver l'achat de la nouvelle presse.

Recommandation: La direction devrait examiner d'autres méthodes de production pour réduire les frais de fonctionnement et, en particulier, réexaminer le besoin d'une nouvelle presse typographique.

5.24 L'absentéisme était un problème majeur à la Division des impressions. Toutefois, en 1990 la direction de la Division a traité cette question en mettant sur pied un programme qui a réduit sensiblement l'absentéisme.

5.25 Fluctuations dans la charge de travail. Bon nombre de services enregistrent de fortes fluctuations dans la demande selon que la Chambre siège ou non. Ces fluctuations se traduisent par des variations dans le nombre d'employés requis. Certaines directions ont recours à des employés à temps partiel. C'est une expérience qui a déjà été tentée avec succès à la Direction des publications parlementaires et la Direction du service de restauration parlementaire. De fortes fluctuations dans la charge de travail ont été enregistrées dans d'autres services, notamment les Services d'impression, le Service de messagers et le Service d'entretien et de nettoyage. Pour ces services, il serait peut-être plus économique et plus rentable d'utiliser davantage d'employés à temps partiel et employés nommés pour une période déterminée, et d'échanger plus de ressources entre les directions et les services pour faire face aux fluctuations dans la charge de travail.

5.26 Utilisation des services par les employés et les directions. Pour la plupart des services, on fixe des normes élevées afin de pouvoir répondre aux besoins des députés. Et pourtant, le même niveau de service est offert à d'autres utilisateurs admissibles. Ces utilisateurs comprennent le personnel de l'administration de la Chambre, les employés des députés, les employés des ministères gouvernementaux qui travaillent à la Chambre, ainsi que les employés du Sénat et de la Bibliothèque du Parlement et les membres de la Tribune de la presse.

5.27 Le personnel administratif de la Chambre, les employés des députés et d'autres employés ont droit à un certain nombre de services personnels, par exemple, des services de coiffure et un stationnement. Les directions de l'administration de la Chambre utilisent d'autres services, dont les services de nettoyage et les services d'encadrement. Nous avons constaté que dans bien des cas l'utilisation de ces services par les employés n'équivaut pas tout simplement à faire usage d'une capacité excédentaire, mais qu'elle contribue à faire augmenter le coût global du service. Par exemple, si les services de coiffure s'adressaient exclusivement aux députés, il est peu probable que l'on aurait besoin des services de trois coiffeurs à plein temps. Les bureaux de l'administration sont nettoyés selon la même norme élevée fixée pour les bureaux des députés. Les employés qui travaillent à la Chambre ont accès à environ 1 000 places de stationnement aux alentours du Parlement qu'ils utilisent gratuitement. Par comparaison, le stationnement serait considéré comme un avantage imposable pour les employés qui travaillent pour des ministères et organismes fédéraux au centre-ville d'Ottawa. Une place de stationnement au centre-ville d'Ottawa peut coûter plus de 1 300 $ par année.

5.28 Évidemment, l'utilisation des services par les employés est parfois justifiée. Toutefois, le Bureau n'a pas approuvé, dans tous les cas, l'utilisation de ces services par les employés ou par d'autres personnes, et l'administration de la Chambre n'a pas déterminé l'importance de cette utilisation et les coûts excédentaires qu'elle entraîne.

5.29 Recommandation : Les comités de gestion devraient examiner les services pour s'assurer qu'ils sont bien coordonnés et pour réduire, si possible, le coût de prestation de ces services.

5.30 Recommandation : Les comités de gestion devraient examiner les coûts et avantages justifiant le maintien de la prestation des services au personnel de l'administration de la Chambre, aux directions et à d'autres utilisateurs admissibles.

Problèmes que doit régler la direction

5.31 Comme il est mentionné ci-dessus, il est ressorti de notre examen que certains services sont bien gérés et qu'ils sont d'excellente qualité. Nous avons également noté des services où les opérations devraient être améliorées. Nous avons relevé des caractéristiques communes aux services performants qui, au besoin, pourraient s'appliquer aux autres services, et nous avons cerné trois domaines communs où des améliorations s'imposent. Premièrement, les comités de gestion doivent assurer une meilleure orientation pour clarifier les attentes relatives au service. Deuxièmement, il faut établir des normes de rendement reliant le niveau et la qualité du service au coût de sa prestation. Troisièmement, il faut fournir des renseignements de base sur les coûts et le rendement pour aider les gestionnaires à surveiller le rendement de leurs opérations et leur permettre de s'acquitter de leurs obligations en matière d'imputabilité.

Orientation assurée par la direction

5.32 Une orientation très claire s'impose. Nous avons examiné chaque service pour déterminer si les comités de gestion fournissaient une orientation stratégique et opérationnelle bien claire. Nous avons trouvé plusieurs services où ce n'était pas le cas.

5.33 À titre d'exemple, mentionnons la Direction du service de restauration parlementaire, où diverses études ont fait ressortir le besoin de décisions claires concernant l'orientation des opérations. Même si des changements importants ont été apportés, dans les cafétérias, la préparation des aliments et l'élimination des services de traiteurs, on ne s'est pas penché sur la nécessité d'une politique globale relative au niveau du service et aux frais de fonctionnement. Il est tout particulièrement important de déterminer la mesure dans laquelle les opérations seront subventionnées. Dans d'autres législatures, il est courant de subventionner les prix.

5.34 Recommandation : Le Bureau devrait examiner le mandat de chaque service et, au besoin, préciser le niveau et la qualité du service requis.

Normes de rendement

5.35 Les normes de rendement devraient être clairement définies. Nous nous attendions à trouver des normes de rendement clairement définies reliant le niveau de service à offrir et le coût dudit service.

5.36 Certaines directions ont fixé des objectifs en matière de rendement et assurent un suivi pour garantir que les normes établies sont respectées, comme l'a montré l'étude de cas sur la Direction des publications parlementaires. Dans d'autres cas, là où il serait raisonnable et approprié de la part de la direction d'établir des objectifs de rendement, il n'en existe pas. On n'a pas fixé de normes de rendement pour la plupart des services, par exemple les services d'impression, les services de mobilier et autres services de réparation, les services de messagers, les services d'entretien et de nettoyage, les systèmes d'information et les services de transport.

5.37 Recommandation : L'administration de la Chambre devrait fixer des normes de rendement reliant le niveau de service et le coût dudit service, là où cette mesure serait raisonnable et appropriée.

Information sur le rendement

5.38 Il est important de fournir de l'information sur le rendement des services, pour aider les gestionnaires à comprendre le coût des services, à améliorer la rentabilité des opérations et à prendre des décisions opérationnelles. On offre un bon nombre de services sans avoir une idée exacte de tous les frais de fonctionnement qu'ils entraînent. En outre, la qualité et l'utilité des systèmes d'information sur le rendement opérationnel variaient énormément d'un service à l'autre. Par exemple, la Direction du Service de messagers est doté d'un système qui produit des données en profusion, mais peu de ces données sont utiles pour évaluer le rendement des opérations. En raison de ces lacunes, les gestionnaires ont eu de la difficulté à surveiller le rendement des services et à établir des rapports à cet égard.

5.39 Recommandation : L'administration de la Chambre devrait s'assurer que des données sur le rendement et les coûts sont recueillies et utilisées pour évaluer les services et établir des rapports sur le rendement des activités.

5.40 Pour conclure, les services sont d'excellente qualité et répondent à la plupart des besoins des députés. Certains d'entre eux sont bien gérés et rentables. Nous avons relevé des lacunes dans d'autres qui, même si elles ne réduisent pas nécessairement la qualité du service, entraînent une augmentation des frais de fonctionnement. À notre avis, le comité de gestion compétent doit établir le niveau de service à offrir ainsi que les coûts connexes, après un examen de solutions de rechange.

Services de soutien aux comités

5.41 Nous avons choisi cinq comités représentatifs pour déterminer jusqu'à quel point les services de soutien aux comités répondent aux besoins des utilisateurs pour leurs travaux de procédure, d'administration et de recherche, et s'ils sont gérés et administrés de manière à faciliter le travail des comités.

5.42 En plus d'analyser les résultats du sondage, nous avons mené des entrevues structurées avec plusieurs présidents et membres des comités au sujet de leur satisfaction face aux services de soutien. Nous avons également interviewé des greffiers, des chargés de recherche, des gestionnaires et d'autres intéressés quant à leur rôle au sein des comités

choisis, et nous avons examiné des politiques et documents clés de la Chambre qui étaient pertinents.

5.43 De façon générale, les services de soutien des travaux de procédure, d'administration et de recherche répondent aux besoins des comités.

5.44 Les présidents et les membres des comités interviewés se sont montrés grandement satisfaits des services de soutien assurés par le greffier et les chargés de recherche de leur comité. Ils ont précisé que ces services étaient d'une importance cruciale pour le succès de leurs travaux législatifs et de leurs recherches. De même, environ 95 pour 100 des députés qui ont répondu au questionnaire estimaient que les divers services de soutien répondaient bien aux besoins de leurs comités.

5.45 Les méthodes de budgétisation des comités permanents sont compliquées. Plusieurs présidents nous ont fait part de leur insatisfaction à cet égard et ont souligné qu'il n'était pas facile de prévoir à l'avance la charge de travail et les besoins financiers.

5.46 Tous les comités, une fois établis, disposent d'un financement intérimaire de 50 000 $ accordé par le Bureau pour leur permettre d'exécuter leur mandat en attendant que leur budget soit approuvé, mais les méthodes de budgétisation ne sont pas les mêmes pour les comités permanents, les comités législatifs et les comités spéciaux.

5.47 Les comités législatifs ne doivent soumettre un budget que s'ils prévoient des dépenses supérieures au financement intérimaire. Si leurs dépenses totales sont moins élevées que le financement intérimaire, les dépenses réelles tiennent lieu de budget. Pour la plupart des comités législatifs créés au cours des deux dernières années, le financement intérimaire de 50 000 $ a été suffisant. Les comités spéciaux doivent soumettre directement au Bureau des prévisions budgétaires détaillées au cours des 30 jours suivant leur établissement.

5.48 Les budgets des comités permanents sont tirés d'un financement global assuré par le Bureau au Comité de liaison formé de tous les présidents de comités permanents. Tous les comités permanents doivent soumettre annuellement, au Comité de liaison, des prévisions budgétaires détaillées décrivant leurs plans de travail et leurs prévisions de dépenses pour l'année financière suivante. Ces prévisions budgétaires sont ensuite examinées par le sous-comité du Comité de liaison, qui fixe les montants affectés à chacun des comités.

5.49 Il y aurait lieu de se demander pourquoi le Comité de liaison exige une procédure de budgétisation aussi détaillée, étant donné que le total des dépenses engagées par la moitié de ces comités est moindre que le niveau de financement intérimaire prévu de 50 000 $. En outre, la plupart des comités permanents dépensent moins de la moitié de leur budget approuvé. Il faudrait envisager une procédure plus fonctionnelle et plus simple qui répondrait mieux aux besoins des comités permanents, et qui tiendrait compte de l'indépendance relative dont ils jouissent lorsqu'il s'agit de questions d'importance. Le Budget des dépenses de 1991-1992 a réduit le budget total des comités permanents de 3,3 millions à 1,8 million de dollars, ce qui correspond de près aux dépenses réelles d'environ 1,6 million de dollars engagées au cours des deux dernières années. Il ne fait donc aucun doute qu'il faudra apporter des changements à la procédure de budgétisation.

5.50 Recommandation : Le Bureau devrait examiner et réviser la procédure de budgétisation des comités permanents, pour que cette procédure facilite les travaux des comités et leur impose des tâches administratives les moins lourdes possible.

Section 6
Dépenses des députés

Le Budget des dépenses de la Chambre des communes prévoit pour les députés des fonds différents de ceux qui sont affectés au Greffier, au Sergent d'armes et à l'Administrateur. En 1990-1991, les députés ont dépensé 116 millions de dollars, ce qui représente 53 pour 100 du total des dépenses de la Chambre.

6.2 Comme le prévoit la *Loi sur le Parlement du Canada*, de nombreuses dépenses des députés font l'objet d'une autorisation statutaire, c'est-à-dire permanente. Pour le reste, le pouvoir de dépenser est assuré par des crédits parlementaires accordés annuellement, et est donc limité aux montants prévus.

6.3 Certaines dépenses des députés sont payées à même le Budget général de la Chambre, alors que d'autres sont imputées au budget de fonctionnement affecté à chaque député. Dans ce dernier cas, les montants approuvés pour 1990-1991 variaient de 160 600 à 181 650 dollars, selon le type et la superficie de la circonscription, et le nombre d'électeurs. Dans les limites de leur budget de fonctionnement, les députés jouissent d'une très grande latitude pour répartir les ressources entre les dépenses salariales du bureau d'Ottawa et de la circonscription, les déplacements dans leur circonscription et les dépenses de fonctionnement de la circonscription. Le Contrôleur examine les réclamations et les factures présentées afin de s'assurer que les dépenses sont conformes aux dispositions approuvées par le Bureau.

6.4 Les diverses allocations attribuées aux députés, à l'exclusion de leur salaire, de leurs allocations non imposables, de leurs prestations de retraite, des sommes attribuées aux partis pour les chefs, les caucus et autres bureaux, sont ventilées au tableau 2.

6.5 Nous avions comme objectif de vérifier si l'administration de la Chambre exerçait les contrôles financiers nécessaires pour s'assurer que les ressources sont utilisées en conformité des dispositions approuvées par le Bureau (telles que décrites dans le *Manuel des allocations et services aux députés*), et que l'enregistrement des transactions est exact et complet. Nous avons également vérifié si les pratiques financières favorisaient la conformité, l'économie, l'efficience et l'imputabilité.

6.6 Notre vérification a porté sur les dépenses des députés pour leur personnel à Ottawa et dans leur circonscription, les déplacements, les frais de téléphone, les fournitures, l'ameublement et les articles de bureau, tant en regard des budgets de fonctionnement des députés que du Budget général de la Chambre.

6.7 Les salaires, les allocations non imposables et les prestations de retraite des députés ont été examinés lors de la vérification annuelle des Comptes publics. Nous n'avons pas examiné les dépenses effectuées à même les budgets attribués aux chefs des partis, aux caucus ou à d'autres bureaux comme celui du Président et des leaders de la Chambre, et des whips des partis.

Directives touchant les dépenses des députés

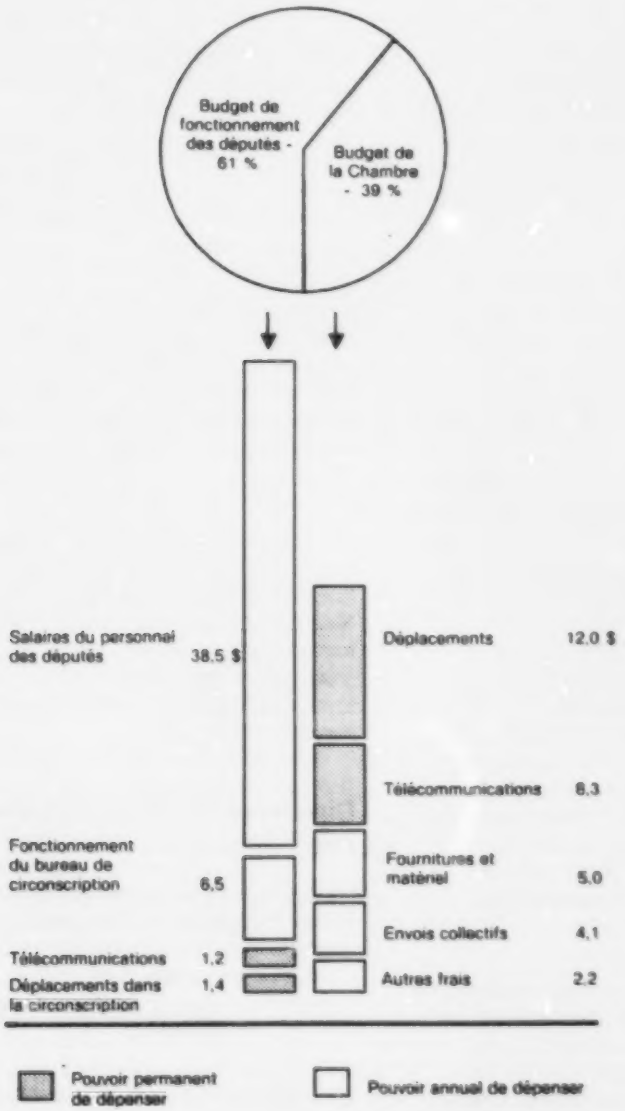
6.8 La *Loi sur le Parlement du Canada* confie au Bureau de régie interne la responsabilité de toutes les questions financières et administratives touchant la Chambre et les députés. Les députés ont ainsi l'obligation de gérer leurs dépenses conformément aux directives du Bureau.

6.9 Nous avons examiné la façon dont les dépenses des députés étaient gérées et vérifié un échantillon d'opérations comptables de certains d'entre eux — factures et réclamations soumises pour remboursement. Notre examen des procédures

Tableau 2

ALLOCATIONS ET SERVICES AUX DÉPUTÉS (à l'exclusion des indemnités, des prestations de retraite et des allocations de dépenses, ainsi que des sommes attribuées aux chefs des partis, aux caucus et aux autres bureaux)

(En millions de dollars) - 1990-1991	Réel
Budget de fonctionnement des députés	47,6 $
Budget de la Chambre	29,6
TOTAL	**77,2 $**



financières suivies par le Contrôleur n'a révélé que peu de problèmes. Conformément à notre mandat et aux procédures financières du Contrôleur, nous nous en sommes tenus à une vérification des documents sans pour autant examiner le mérite des transactions individuelles.

6.10 En l'occurrence, nous avons trouvé que les dispositions, telles qu'approuvées par le Bureau, étaient, sauf de rares exceptions mineures dans notre échantillon, respectées et que l'enregistrement des transactions était exact et complet.

6.11 Nous avons également analysé une compilation de renseignements sur les dépenses des députés qui n'est pas fournie actuellement aux députés ou au Bureau. Ces dépenses sont assumées à même le Budget de la Chambre; aucune limite monétaire n'est fixée, et les coûts par député ne sont pas divulgués.

6.12 Étant donné que bon nombre des dépenses des députés sont tirées du Budget de la Chambre et que les montants ne sont pas divulgués aux députés, il n'existe que peu d'incitations à l'économie.

6.13 L'allocation de 64 points de voyage incite peu à l'économie. Les députés ont droit à trois genres d'allocations de déplacement : frais de déplacements, déplacements pour la circonscription, et 64 points de voyage. Les deux premières font l'objet de limites financières alors que l'allocation de 64 points de voyage n'en a aucune. Chaque député a droit à 64 points de voyage. Ce système permet aux députés et à leur conjoint de voyager partout au Canada. Des membres désignés de la famille peuvent utiliser 24 points pour leurs déplacements entre la circonscription et Ottawa (voyages «réguliers») et 15 points peuvent être utilisés par les membres du personnel de bureau du député pour des voyages réguliers. En outre, 6 points peuvent être utilisés par des membres désignés de la famille pour des voyages partout au Canada (voyages «spéciaux»).

6.14 Nous avons constaté que l'allocation de 64 points était utilisée de plus en plus largement depuis quelques années. Notre échantillon a révélé une utilisation moyenne annuelle de 50 points, avec une variation de 7 à 64 points (de novembre 1989 à novembre 1990). Nous avons pu constater que la moyenne des dépenses par député était de 31 147 dollars par année pour des déplacements de cette nature, les sommes variant de 1 435 à 73 840 dollars.

6.15 Les députés reçoivent régulièrement un relevé de leurs points-voyages, mais celui-ci ne donne aucune information sur les coûts. Les voyages spéciaux, en moyenne, coûtent plus cher que les voyages réguliers, mais l'attribution des points est la même dans les deux cas. Le billet d'avion de première classe, même s'il coûte généralement 50 pour 100 de plus que le billet de classe économique, compte pour un point, tout comme le billet de classe économique, lorsqu'il est utilisé par le député. Le billet à prix réduit compte également pour un point. Nous sommes d'avis que ce système incite très peu les députés à voyager de façon économique.

6.16 En général, il y a peut-être une plus grande incitation à économiser lorsque la dépense se chiffre en dollars au lieu de points. Nous reconnaissons l'intention de la Chambre d'accorder un traitement équitable à tous les députés par le système de points. Néanmoins, à cette époque de compressions budgétaires persistantes, il faudrait examiner la possibilité de traduire ces points en dollars pour le budget de chaque député, en tenant compte de certains facteurs comme l'éloignement relatif de la circonscription par rapport à Ottawa.

6.17 Les télécommunications constituent un autre chapitre important de dépenses qui comporte peu d'incitations à économiser. En 1990-1991, près de 7,5 millions de dollars ont été dépensés pour ces services, dont 3,3 millions ont servi à l'utilisation du réseau téléphonique interurbain du gouvernement payé à même le Budget de la Chambre. Selon la source et la raison de chaque appel, les coûts peuvent être imputés au Budget de la Chambre, au budget de fonctionnement des députés ou faire l'objet d'une facture personnelle aux députés.

6.18 L'administration de la Chambre procède à un examen complet de tous les frais de Bell Canada et des autres réseaux commerciaux dans le but d'attribuer les coûts aux comptes budgétaires appropriés. La portion des appels interurbains de ces frais a atteint la somme de 4 212 dollars par député en 1990-1991.

6.19 Par ailleurs, les frais du réseau interurbain du gouvernement, qui représentent 44 pour 100 des coûts de télécommunications, ne sont pas examinés. Tous ces frais sont payés à même le Budget de la Chambre. Les députés et leur personnel ont dépensé en moyenne 11 000 dollars en 1990-1991 en utilisant le réseau du gouvernement. Ces frais varient largement, certains députés dépensant plus de cinq fois la moyenne. Aucun relevé n'est fourni régulièrement à l'administration de la Chambre, pas plus qu'aux députés; ces derniers peuvent toutefois s'adresser à l'Agence des télécommunications gouvernementales pour savoir à combien se chiffre leur utilisation du réseau du gouvernement.

6.20 Comme pour le système des 64 points-voyages et d'autres dépenses comme les envois collectifs et autres services d'imprimerie, les députés ne savent pas trop au juste ce qu'il en coûte pour les télécommunications, et ces services peuvent dès lors être considérés comme «gratuits». Les députés devraient au moins recevoir des relevés à jour de ces coûts. Ces renseignements pourraient les aider à mieux évaluer le niveau de leurs dépenses et pourrait les engager à choisir les solutions les plus économiques.

6.21 Les députés seraient incités à faire davantage d'économies si ces coûts étaient imputés à leur propre budget de fonctionnement. L'ensemble de leurs dépenses serait ainsi limité au montant prévu à ce budget. Le Budget de la Chambre serait alors restreint aux coûts qui ne peuvent être raisonnablement attribués aux députés.

6.22 Si l'on décide de remanier ainsi le budget de fonctionnement des députés, il faudra veiller avec grand soin à ce que ces derniers continuent d'être traités équitablement. En outre, d'autres mesures préconisées ailleurs dans la présente section, notamment la communication aux députés de renseignements plus détaillés sur leurs dépenses et une plus large divulgation publique, devraient être prises avant ce remaniement.

6.23 Recommandation : Dans le but d'inciter à plus d'économies, le Bureau devrait envisager d'imputer au budget de fonctionnement des députés les coûts qui peuvent leur être raisonnablement attribués, et de rajuster ce budget en conséquence.

6.24 Certaines directives provoquent des conséquences apparemment non souhaitées. Au cours de notre examen des directives touchant les dépenses des députés, nous avons relevé plusieurs domaines où certaines directives et pratiques comptables ont eu des conséquences non souhaitées. Voici deux exemples :

6.25 Premièrement, en ce qui concerne l'ameublement et les fournitures de bureau des députés, les droits ne sont pas assez clairement établis par les politiques et les directives. Cette lacune laisse au personnel administratif de la Chambre une très grande latitude. Celui-ci peut décider si l'achat d'un article qui n'est pas en stock doit être imputé au Budget de la Chambre ou au budget de fonctionnement du député. Dans le premier cas, le député n'est pas informé des coûts ainsi engagés. Les dépenses d'ameublement et de fournitures des députés imputées au Budget de la Chambre sont considérables (5,0 millions de dollars) et varient énormément d'un député à l'autre.

6.26 Deuxièmement, les députés ont le pouvoir de fixer le salaire de leurs employés, mais ne peuvent accorder aucune prime au rendement. Les salaires sont soumis à de nombreuses règles. Il est prévu, entre autres, qu'aucune prime ne peut être versée. Toutefois, nous avons constaté que, dans certains cas, un député a octroyé une grande augmentation de salaire (de 25 à 50 pour cent), pour ensuite réduire le salaire à son niveau antérieur après quelques mois. Les députés sont donc amenés à dissimuler ce qui constitue clairement des primes afin de se conformer aux directives sur les allocations et services aux députés.

6.27 Recommandation : Le Bureau devrait se pencher sur le besoin d'établir des politiques régissant l'attribution du mobilier et des fournitures, et réviser ses règles concernant les primes au personnel des députés.

6.28 Nous avons constaté que les députés ne reçoivent pas l'information financière dont ils auraient besoin pour la bonne gestion de leurs dépenses individuelles.

Information sur les dépenses des députés

6.29 Le bureau du Contrôleur offre des services comptables aux députés et garde à jour les dossiers

de leurs budgets, allocations et dépenses tout au cours de l'année. Des rapports financiers mensuels assortis d'un état de compte à jour sont établis pour chaque député. Ces rapports présentent un relevé des dépenses imputées au budget de fonctionnement du député et de certaines autres allocations imputées au Budget de la Chambre.

6.30 Comme nous l'avons mentionné plus haut, certaines dépenses supplémentaires imputées au Budget de la Chambre ne font l'objet d'aucune limite monétaire et ne sont pas régulièrement divulguées aux députés. Il s'agit, entre autres, de frais de déplacement et de télécommunications, d'ameublement et de matériel de bureau, d'envois collectifs, de papeterie et de fournitures. Ces dépenses ont totalisé 30 millions de dollars en 1990-1991.

6.31 Les députés devraient être pleinement informés des coûts qu'ils engagent. Tous les coûts des biens et services qui peuvent être raisonnablement attribués à chaque député devraient leur être signalés de façon régulière. Cette information, accompagnée de comparaisons appropriées avec d'autres périodes financières et d'un profil des dépenses pour l'ensemble des députés, contribuerait à une gestion plus prudente des ressources disponibles.

6.32 Notre sondage auprès des députés révèle que ces renseignements seraient appréciés. Plus de 75 pour 100 des répondants ont indiqué qu'ils aimeraient en savoir davantage sur les coûts des services actuellement payés pour les députés à même le Budget de la Chambre.

6.33 À l'exception des frais engagés pour le réseau téléphonique interurbain du gouvernement, il est possible à chaque député d'obtenir du bureau du Contrôleur un relevé de ses frais.

6.34 Recommandation : Les députés devraient recevoir des rapports financiers mensuels faisant état de tous les versements et du coût de tous les services payés pour eux soit à même le Budget de la Chambre, soit à même leur budget de fonctionnement. Les renseignements fournis devraient permettre d'établir des comparaisons avec d'autres périodes et avec le profil des dépenses pour l'ensemble des députés.

6.35 Le Bureau ne reçoit pas régulièrement l'information globale sur les dépenses des députés dont il aurait besoin pour exercer ses responsabilités touchant la gestion des dépenses de la Chambre. En vertu des modifications apportées récemment à la *Loi sur le Parlement du Canada*, le Bureau est explicitement responsable des questions financières aussi bien qu'administratives touchant les dépenses des députés et l'administration de la Chambre.

6.36 Il arrive à l'occasion que le Bureau reçoive des renseignements sur les dépenses des députés. À titre d'exemple, un rapport sur les frais de déplacement et de télécommunications en 1990-1991 a été établi récemment pour le Bureau.

6.37 Le Bureau devrait être informé régulièrement du montant des allocations et du coût des services aux députés. Il faudrait lui fournir, par exemple, la moyenne des coûts et la fourchette des allocations. Des rapports trimestriels comparant les coûts à d'autres périodes et budgets, et relevant les cas de dérogation aux politiques établies, seraient également utiles pour surveiller les dépenses des députés. Comme le Bureau a besoin de renseignements et d'analyses de ce genre pour remplir ses responsabilités administratives générales, il n'apparaît pas nécessaire que les députés soient identifiés. Évidemment, si cette information devait être divulguée publiquement, le Bureau y aurait accès.

6.38 Recommandation : Le Bureau devrait préciser le genre de renseignements dont il a besoin sur les dépenses des députés et établir un mécanisme de compte rendu approprié.

6.39 Il faudrait assurer une plus grande divulgation publique des dépenses des députés. Nous avons recommandé plus haut que les députés eux-mêmes et le Bureau soient mieux informés des dépenses des députés. Si ces recommandations sont acceptées, il sera facile de franchir l'étape finale suivante, par ailleurs importante, qui consisterait à

rendre public le détail des dépenses des députés. Nous sommes d'avis que la publication de cette information, jointe à la publication des rapports financiers sur l'administration de la Chambre (section 4), favoriserait l'obligation de rendre compte.

6.40 Chaque année, la Chambre publie, dans les Comptes publics, un état des indemnités, allocations de dépenses et frais de déplacement des députés. Mais cela ne représente que 37 pour 100 des dépenses des députés. Par exemple, les dépenses imputées au budget de fonctionnement des députés ne sont pas divulguées (sauf celles de déplacement dans les circonscriptions qui sont incluses dans les autres frais de déplacement). D'autres renseignements non financiers qui aideraient à mieux interpréter les dépenses des députés, par exemple le nombre de voyages, n'y figurent pas non plus.

6.41 La Chambre devrait préparer en temps opportun des rapports à l'intention du public, avec suffisamment de détails pour que l'on puisse comprendre facilement comment les fonds publics fournis par la Chambre sont dépensés par les députés. En outre, les députés eux-mêmes devraient pouvoir examiner l'information sur leurs dépenses avant qu'elle ne soit divulguée au public.

6.42 Cette plus large divulgation des dépenses des députés permettrait à la Chambre d'être en accord avec les pratiques de divulgation d'autres législatures. Nous avons constaté que la plupart des législatures provinciales divulguent plus de renseignements sur les dépenses de leurs députés que ne le fait la Chambre des communes.

6.43 Si la divulgation publique que nous recommandons devait entrer en vigueur au début du prochain Parlement, cela donnerait, d'une part aux députés la chance de s'y adapter, et, d'autre part, à l'administration de la Chambre le temps d'en préparer les mécanismes.

6.44 Recommandation : Des informations, raisonnablement détaillées, de toutes les dépenses des députés devraient être rendues publiques à compter du prochain Parlement.

Section 7
Sécurité de la Chambre des communes

La question de la sécurité a fait l'objet d'une attention toute spéciale, à la demande du Président de la Chambre des communes. Nous avons donc examiné le rôle du Service de sécurité de la Chambre des communes (le Service) dans le contexte global de la sécurité assurée sur la Colline parlementaire. La responsabilité à cet égard est partagée entre le Service de sécurité de la Chambre des communes, le Service de protection du Sénat, la Gendarmerie royale et la police de la Ville d'Ottawa. Les personnes arrêtées pour une infraction en vertu du Code criminel sur la Colline sont confiées à la garde de la police de la Ville d'Ottawa, tandis que les contrevenants inspirés par des motifs politiques sont pris en charge par la GRC. Bien que la juridiction du président en matière de sécurité ait toujours été limitée à l'enceinte même de la Chambre, nous avons étendu notre vérification à tout le périmètre entourant les édifices du Parlement.

7.2 Nous avons étudié les problèmes de sécurité qu'ont connus des organisations comparables, ainsi que les méthodes alternatives qui ont été adoptées. Les services de sécurité et de sûreté du siège social des Nations Unies et la force policière de la Colline du Capitole des États-Unis ont été utilisés à des fins de comparaison. Durant la phase de planification de cette vérification, nous avons également étudié les méthodes de sécurité en vigueur à l'Assemblée nationale du Québec et au Parlement de Westminster à Londres. De même, nous avons tenu compte de l'information colligée au cours de notre vérification de l'administration du Sénat du Canada. Nous avons déterminé des modes d'opération de rechange qui pourraient améliorer l'efficacité de la sécurité.

7.3 Les dépenses du personnel, comptant 240 années-personnes, ainsi que du fonctionnement du Service, pour 1990-1991, ont été de 10.2 millions de dollars. Dans l'enceinte de la Chambre des communes, le Service doit veiller à prévenir et à contenir toute menace possible. Les employés du Service ne sont pas des «agents de police». La sécurité à l'extérieur des édifices occupés par la Chambre des communes est assurée par la GRC et la police d'Ottawa, et non par le Service. Dans le cadre de ses responsabilités, le Service doit réagir et parer à toute éventualité et, au besoin, faire appel à la police d'Ottawa ou à la GRC.

7.4 Dans une partie du questionnaire distribué aux députés de la Chambre des communes, nous leur avons demandé leur opinion sur la sécurité. Plus de 85 pour 100 des répondants se sont déclarés satisfaits de la sécurité actuellement assurée par le Service pour la protection des députés et du personnel. Quatre-vingt-dix pour cent d'entre eux se sont déclarés d'accord avec l'idée d'un service de sécurité conjoint avec le Sénat, s'il était démontré qu'un tel système serait plus économique et plus efficace.

7.5 Dans l'ensemble, nous avons constaté que le Service assurait un niveau de sécurité raisonnable qui correspond à son mandat, et qu'il avait bien réagi lorsque des incidents se sont produits dans l'enceinte du Parlement. Néanmoins, l'évolution du contexte global de la sécurité, et l'accroissement du nombre et de la gravité des incidents, justifient un renforcement de la sécurité autour de l'enceinte du Parlement et un réexamen des activités et des responsabilités du Service.

Activités des services de sécurité

7.6 La sécurité à l'intérieur des édifices du Parlement est assurée par les services de sécurité des deux chambres. Ces services n'ont pas été normalisés ni coordonnés pour faire en sorte que les activités de routine quotidiennes répondent également de façon adéquate à des situations

d'urgence, ce qui remet en question le bien-fondé de l'existence de deux services de sécurité distincts.

7.7 La Chambre des communes et le Sénat se partagent l'édifice du Centre et l'édifice de l'Est. Il est possible d'entrer à la Chambre des communes par la partie de ces édifices réservée au Sénat. La sécurité d'une chambre dépend donc partiellement du contrôle de l'accès pratiqué aux divers points d'entrée de l'autre chambre. Faute de moyens analogues pour le contrôle de l'accès et les autres opérations de protection, par exemple l'utilisation de la liste d'accès restreinte et la formation du personnel, les deux chambres ne peuvent être certaines que le niveau de sécurité dont elles ont besoin ne sera pas compromis. L'établissement d'une seule force de sécurité normaliserait et uniformiserait les pratiques.

7.8 Les opérations de sécurité à l'intérieur des édifices que se partagent la Chambre des communes et le Sénat n'ont pas été coordonnées de telle sorte que les pouvoirs et les responsabilités soient clairement compris par les deux services de sécurité. Les activités quotidiennes et routinières du Service doivent assurer la protection de la Chambre des communes. Dans une situation d'urgence, le Service pourrait devoir pénétrer dans l'enceinte du Sénat ou intervenir conjointement avec le Service de protection du Sénat. S'il était appelé à faire partie d'une force devant assurer la sécurité à la grandeur des édifices, il faudrait modifier les procédures du Service, en fonction des diverses compétences, autorités et responsabilités. Par comparaison, les représentants des organisations visitées étaient d'avis qu'en situation d'urgence, les forces de sécurité travaillent plus efficacement lorsqu'elles assument les mêmes responsabilités et sous la même autorité qu'en temps ordinaire.

7.9 Les problèmes de communication et de contrôle pour des situations d'urgence à la grandeur des édifices sont actuellement en voie d'être réglés par le Service. Un nouveau Centre des opérations et de gestion des crises est actuellement mis en place en remplacement du centre actuel des opérations. Bien que le poste de commandement soit presque achevé, il n'existe pas encore de procédures ni d'ententes officielles qui détermineront si le centre contrôlera et coordonnera la sécurité de la Chambre comme celle du Sénat.

7.10 Le Centre des opérations et de gestion des crises gérera des situations comme celle qui s'est produite en avril 1989, lors du détournement d'un autobus sur la Colline parlementaire. Au cours de cet incident, le manque de communication et de coordination des opérations entre la Chambre et le Sénat a donné lieu à différentes réactions. Malgré les efforts en vue de coordonner et de contrôler les services de sécurité, particulièrement pour l'évacuation des édifices, chaque force de sécurité a agi indépendamment de l'autre et d'après sa propre chaîne de commandement.

7.11 Le fusionnement des services de sécurité fera l'objet d'une analyse plus poussée qui sera incluse dans le Rapport au Sénat et à la Chambre des communes sur diverses questions d'intérêt commun.

7.12 Recommandation : L'administration de la Chambre des communes devrait évaluer, pour ses besoins de sécurité, les implications d'un service conjoint avec le Sénat. Sous réserve des résultats de l'analyse que nous présenterons dans notre rapport sur les questions d'intérêt commun, nous sommes d'avis qu'une seule force de sécurité devrait exister dans les édifices de l'enceinte du Parlement.

Contrôle de l'accès

7.13 Une bonne pratique de sécurité consiste à établir une structure de cercles concentriques afin de contenir les menaces aussi loin que possible de leur cible potentielle. Chaque cercle représente un périmètre. Des contrôles de périmètre ont été établis à la limite des terrains et des édifices de l'ONU et de la colline du Capitole américain afin de détecter toute menace aussi tôt que possible. Un système de cercles existe également sur la Colline parlementaire, mais le Service n'est pas responsable des terrains entourant les édifices du Parlement. Le premier cercle de sécurité de la Chambre ne commence qu'aux points d'entrée des édifices et le second, dans lequel s'effectue le contrôle des personnes qui veulent accéder aux tribunes de la Chambre, est près d'une cible possible. Cette situation est menaçante si le Service ne peut détecter et retenir assez tôt des gens malintentionnés.

***7.14 Le contrôle de l'accès est faible à plusieurs points de vue** : L'efficacité du premier cercle peut être compromise de plusieurs façons que nous précisons plus bas. Si les faiblesses du premier cercle étaient corrigées, le second cercle permettrait d'assurer une meilleure protection des aires les plus vulnérables de la Chambre.*

7.15 La sécurité des terrains : Sur les terrains de la Colline parlementaire, la protection contre les actes criminels inspirés par des motifs politiques, de même que le contrôle de la circulation et des foules, relèvent de la GRC, qui est secondée à l'occasion par la police de la ville d'Ottawa. La responsabilité première de la GRC est la sécurité; cependant, sa présence continue sur la colline du Parlement a un effet dissuasif et, dans la majorité des cas, elle est la première à intervenir en cas de gestes criminels.

7.16 La surveillance du périmètre extérieur des terrains de la Colline est assurée par les voitures de patrouille et les caméras de la GRC. La GRC possède en effet un équipement électronique de surveillance, mais la portée de cet équipement est limitée et ne permet pas un travail entièrement efficace. Le Service de sécurité de la Chambre des communes n'effectue pas de patrouilles à pied sur les terrains, et ceux-ci ne sont surveillés que par les voitures de patrouille du détachement de la GRC sur la Colline. Il serait possible d'améliorer la détection rapide et la surveillance des menaces en augmentant le nombre de patrouilles à pied à proximité des édifices.

7.17 Le contrôle des laissez-passer : Le Service doit constamment être aux aguets pour repérer les personnes qui voudraient faire de l'agitation à la Chambre. Plus de 7 500 cartes d'identité sont en circulation. Toute personne qui présente une carte d'identité ou un laissez-passer valide est autorisée à entrer, mais les procédures de contrôle sont déficientes. Le Personnel n'informe pas le Service du départ des employés. Notre échantillon d'anciens employés nommés pour une période indéterminée montre que 10 pour 100 d'entre eux possèdent des cartes d'identité qui ne viendront à expiration qu'en 1995. De même, environ 2 500 cartes d'identité ont été émises à l'intention d'employés de divers ministères. Il n'existe pas non plus de moyen permettant de s'assurer que les cartes d'identité sont retournées lorsqu'elles ne sont plus nécessaires ou lorsqu'elles sont expirées. Le contrôle des cartes d'identité est aussi important pour la sécurité des tribunes, car quiconque présente une carte valide peut déjouer les mesures de contrôle et y entrer.

7.18 Les visiteurs : Plus de 500 000 personnes visitent la Colline parlementaire chaque année. Nous reconnaissons l'importance primordiale de l'accès aux chambres du Parlement, mais il faut signaler que les visiteurs entrant dans les édifices ne sont pas filtrés, et que les colis qu'ils portent ne sont pas vérifiés à moins qu'ils accèdent aux tribunes. Du point de vue de la sécurité, le contrôle des mouvements ou des activités n'est pas toujours suffisant, étant donné le nombre important de visiteurs qui entrent en même temps. Les visites guidées regroupent un grand nombre de personnes, dont certaines peuvent se détacher facilement. Bien que les noms de personnes qui visitent des bureaux particuliers soient vérifiés à partir d'une liste d'accès restreinte et qu'elles doivent obtenir un laissez-passer temporaire d'une journée, celles qui se rendent à des réunions de comités n'ont pas toujours à obtenir un laissez-passer et peuvent circuler sans devoir s'identifier.

7.19 Les livraisons : Les livraisons par messageries ne sont pas contrôlées 24 heures par jour. Les livraisons de marchandises ne sont soumises à aucun contrôle de sécurité. Les marchandises livrées ne sont donc pas inspectées avant d'être acceptées.

7.20 Lors d'une simulation effectuée par la GRC en novembre 1990, les messagers travaillant sur les appareils de radioscopie n'avaient reçu aucune formation de suivi. Nous avons constaté, au cours de cette simulation, que les armes à feu et les explosifs n'étaient pas détectés dans le courrier et pouvaient donc échapper aux contrôles. Le Service s'occupe actuellement de redresser la situation en donnant des cours de perfectionnement et en imposant des tests aux opérateurs de ces appareils.

7.21 Le stationnement: Le contrôle du stationnement doit assurer que seuls les véhicules autorisés sont laissés sans surveillance sur la Colline. Ce contrôle fait partie du contrôle de la circulation automobile. Néanmoins, il est permis de stationner près des édifices. Les contrôles sur les terrains de stationnement ne sont effectués que jusqu'à 17 h, après quoi tout véhicule peut accéder aux terrains de la Colline.

7.22 La sensibilisation à la sécurité : Un programme de sensibilisation à la sécurité a été mis en place en 1988 en vue de donner au personnel de la

Chambre une formation sur la prévention des crimes et les mesures de sécurité. Certains membres du personnel, comme les pages et les guides, ont été entraînés à déceler et à signaler les risques à la sécurité; toutefois, d'autres personnes, comme les messagers, les chauffeurs d'autobus ou les préposés au ménage ne l'ont pas été. Les messagers et les chauffeurs d'autobus pourraient demeurer en alerte à l'extérieur des édifices.

7.23 Recommandation : Les mesures de contrôle de la circulation des personnes et des biens dans les édifices du Parlement devraient être révisées. Le Bureau devrait considérer la possibilité d'exiger que les personnes accédant aux édifices présentent un laissez-passer valide, soient identifiées ou fassent l'objet de vérifications. Les faiblesses du système de contrôle des cartes d'identité devraient être corrigées. Le Service devrait également réexaminer ses pratiques touchant les livraisons de marchandises et de courrier, ainsi que ses politiques de contrôle du stationnement.

7.24 Recommandation : Les patrouilles à pied des aires entourant les édifices devraient être plus nombreuses afin d'améliorer la surveillance.

7.25 Recommandation : Les employés de la Chambre devraient être sensibilisés davantage à la sécurité.

Administration des services de sécurité

7.26 Le Service aurait besoin de plus d'information pour revoir ses opérations et s'assurer de la meilleure utilisation des ressources disponibles.

7.27 L'information sur les menaces et les risques : Le Service reçoit de l'information des diverses forces policières, qui lui donnent aussi des détails à jour sur les manifestations, les exigences de sécurité pour des visites spéciales, ou des problèmes potentiels comme des menaces à la bombe. Ces renseignements ne sont pas régulièrement fournis au Service. Celui-ci ne reçoit, par exemple, aucune donnée sur l'augmentation générale des risques à la sécurité dans tout le pays. Il n'a donc pas une vue complète de son champ d'action. La sécurité sur la Colline fait l'objet d'un examen tous les trois ans en vertu du Programme des points névralgiques de la GRC; mais un programme d'information générale apporterait au Service, au moment opportun, une connaissance plus exacte des nouveaux besoins en matière de sécurité.

7.28 Le nombre d'employés en service à un moment quelconque ne semble pas être établi en fonction d'une analyse des menaces possibles; il varie cependant selon les divers degrés d'état d'alerte et le niveau d'activité de la Chambre.

7.29 Le conditionnement physique et les congés de maladie : Avant d'être embauchés, tous les candidats retenus doivent subir un examen médical. Sauf les examens requis au moment d'une promotion, il n'existe ensuite aucune exigence de bonne forme physique. Les gardes ne sont pas tenus de prouver que leur condition physique ne limite pas leur capacité d'assurer la sécurité de la Chambre. La demande de congés de maladie au sein du Service est élevée.

7.30 La Chambre aurait avantage à mettre sur pied un programme de conditionnement physique semblable à celui de la police du Capitole américain, pour le personnel de sécurité. Cette force policière a instauré, il y a deux ans, un programme encourageant les employés à fréquenter le gymnase et à se garder en forme. Une étude de suivi a conclu que les accidents de travail et les congés de maladie chez les employés qui fréquentent le gymnase sont moins élevés du quart à la moitié que chez ceux qui ne le fréquentent pas.

7.31 Les heures supplémentaires : La direction du Service tient un relevé des heures supplémentaires, mais ne l'analyse pas. Notre examen du dossier a révélé que le nombre d'heures supplémentaires était élevé compte tenu des ressources. Le nombre actuel d'années-personnes du Service, rajusté en fonction des congés et des périodes de formation, est suffisant pour couvrir tous les postes de sécurité à la Chambre des communes. Même en admettant que les heures supplémentaires utilisées pour des besoins imprévus répondent à une nécessité administrative, il nous a été impossible de justifier la somme totale d'heures supplémentaires réclamées pour manque de personnel et raisons de besoins particuliers, par rapport au nombre d'heures auquel on peut raisonnablement s'attendre.

7.32 Le Service, déjà au courant de ces problèmes, s'apprête à mettre sur pied un système d'information de gestion en vue d'améliorer la gestion des ressources et l'utilisation des heures supplémentaires.

7.33 Recommandation : Le Service de Sécurité devrait préparer des rapports d'information réguliers sur son administration et ses opérations. Ces renseignements devraient être utilisés pour évaluer les besoins en ressources et pour déterminer les secteurs d'activité où l'efficacité de la sécurité pourrait être améliorée.

Autres questions relatives à la sécurité

7.34 La protection des biens et de l'information dépend de plusieurs facteurs, notamment des procédés de classification et de protection de l'information, des méthodes de vérification du degré de fiabilité des employés et des politiques et pratiques en matière de conflits d'intérêts. Nos observations sur ces facteurs suivent; quant aux conclusions de notre vérification concernant le contrôle sécuritaire des biens, elles sont reportées à la section 8.

7.35 Nous avons constaté diverses carences dans les pratiques touchant la sécurité de l'information, le contrôle du personnel et les conflits d'intérêts.

7.36 L'administration de la Chambre n'a pas fixé de centre de responsabilité pour la sécurité de l'information (contenue dans les documents aussi bien que dans les fichiers informatiques), qui serait chargé d'évaluer les besoins en la matière et de formuler des lignes de conduite pour la protection de l'information. Il n'existe ni politique ni procédure pour la classification de l'information ou des documents administratifs de la Chambre selon leur caractère plus ou moins secret ou leur valeur respective.

7.37 La sélection du personnel, qui peut comprendre la vérification des empreintes digitales, du casier judiciaire, du crédit ou des références, est un élément important pour la sauvegarde de l'information et des biens. Il n'existe actuellement aucune politique approuvée de contrôle préalable à l'emploi. La sélection n'est pas fondée sur des exigences préétablies de sécurité devant garantir le caractère secret de l'information ou protéger les biens de valeur. La pratique consiste, dans le cas des nouveaux employés, à vérifier quelques références. Les membres du personnel de sécurité sont les seuls employés de la Chambre qui sont soumis à une vérification du casier judiciaire ou des empreintes digitales. Bien que la vérification du crédit soit effectuée en certains cas, il n'existe aucune politique ni méthode d'analyse applicable à tous les employés de la Chambre et permettant de déterminer qui doit faire l'objet d'une vérification de crédit.

7.38 La Chambre a préparé une ébauche de politique de contrôle pour les nouveaux employés seulement. Pour ceux qui sont déjà en poste, ils seront présumés avoir la cote «fiabilité approfondie». À notre avis, les employés devant faire l'objet de vérifications devraient être choisis en fonction des risques que comportent leurs fonctions, et non seulement à cause du fait qu'ils sont de nouveaux employés.

7.39 Les mesures touchant les conflits d'intérêts contribuent à protéger l'information et à donner à la Chambre l'assurance que son personnel et ses entrepreneurs agissent dans son intérêt. Une politique en matière de conflits d'intérêts est déjà en vigueur à la Chambre, mais elle a été mise en oeuvre de façon inadéquate; par exemple, aucune disposition n'assure que le personnel soit informé de ses obligations de dévoiler des conflits d'intérêts.

7.40 Les dispositions visant les experts-conseils et les entrepreneurs sont également insuffisantes. Les formules normalisées pour la passation de contrats de la Chambre contiennent des clauses concernant le respect du caractère confidentiel des informations, mais aucune clause particulière en matière de conflits d'intérêts.

7.41 Recommandation : L'administration de la Chambre devrait examiner, et réviser au besoin, ses politiques et ses pratiques touchant la sécurité de l'information, le contrôle du personnel et les conflits d'intérêts.

Section 8
Fonctions administratives de base

Certaines activités fondamentales, comme la gestion des finances et du personnel, font partie intégrante de toute organisation. Ces fonctions administratives de première importance s'exercent surtout en coulisse, mais n'en sont pas moins cruciales pour le rendement de l'organisation.

8.2 Dans la présente vérification, nous avons choisi d'examiner quelques-unes des plus importantes fonctions administratives de la Chambre des communes, soit : le contrôle des biens, le contrôle financier des frais administratifs de la Chambre, des achats, de la gestion des locaux, de la santé et la sécurité au travail et de la gestion du personnel.

8.3 Nous avons constaté d'importantes différences qualitatives dans l'exercice de ces fonctions de base de la Chambre des communes. *Certaines d'entre elles, comme les procédures de contrôle financier, sont bien exécutées. D'autres, comme le contrôle des biens, accusent des lacunes importantes et de longue date. Dans d'autres cas, par exemple la gestion du personnel, d'importants changements sont actuellement apportés.*

Contrôle des biens

8.4 Notre examen a surtout porté sur le contrôle des valeurs immobilisées autres que les édifices, comme l'ameublement, le matériel de bureau et les biens patrimoniaux. Les coûts d'acquisition de tels biens, répartis dans les bureaux des députés et de l'administration à Ottawa, dépassent 40 millions de dollars, sans compter les biens des bureaux de circonscription des députés d'une valeur de 5 millions de dollars. En outre, il existe environ 12 000 articles patrimoniaux constitués d'oeuvres d'art et de meubles anciens, dont certains sont des trésors nationaux.

8.5 Avec des stocks aussi importants, nous pensions trouver un cadre de responsabilités, ainsi que des systèmes et des procédures inspirés de saines pratiques de gestion des biens, notamment :

- un système précis et complet d'inventaire des valeurs immobilisées, y compris les acquisitions, les cessions et les transferts;
- des dénombrements réguliers et des rapprochements avec les registres d'inventaire; des procédés de recherche suite à la constatation de tout écart ainsi qu'un procédé de radiation d'articles de l'inventaire; et
- des mesures de protection et de conservation des biens en vue de prévenir leur détérioration et leur perte de valeur.

8.6 Nous avons constaté un grand nombre de problèmes importants dans le contrôle des biens; ces problèmes sont semblables à ceux que nous avions signalés lors de nos vérifications de 1980 et de 1983.

8.7 Les systèmes et procédés d'inventaire des biens sont incomplets et fragmentés. La Chambre ne dispose pas de politiques ni de procédures approuvées pour le contrôle et la gestion des valeurs immobilisées. Elle utilise quatre bases de données distinctes pour l'inventaire. Elles sont mal coordonnées.

8.8 Les procédés de mise à jour des systèmes, à mesure que des biens sont déplacés ou que de nouveaux biens sont achetés, présentent également des carences. Dans les quatre systèmes, nous avons noté que des renseignements importants, comme le coût à l'achat, la date d'acquisition ou les numéros

de série, sont omis ou sont erronés. Nous avons examiné un échantillon de meubles et d'articles de matériel dans les bureaux de l'administration et avons constaté un taux d'erreur de 40 pour 100.

8.9 Les méthodes de vérification des biens sont imparfaites. L'administration de la Chambre a procédé à un dénombrement des biens en 1988, et encore une fois en 1990. Mais elle ne disposait d'aucune méthode établie pour dresser l'inventaire et procéder aux rapprochements et aux radiations. Notre examen a montré que le dénombrement avait été mal fait et mal coordonné. Jusqu'à tout récemment, aucun travail de rapprochement n'avait été fait à partir du dénombrement de 1988, et aucun article non dénombré n'avait été radié. Les systèmes d'inscription et de repérage des biens étant imprécis, il a fallu des efforts considérables et beaucoup de temps pour effectuer le rapprochement avec le dénombrement.

8.10 Nos vérifications antérieures et des études internes avaient révélé des problèmes analogues. Nous avons déjà fait part de plusieurs de ces inquiétudes en 1980 et 1983. Une étude de la gestion du matériel effectuée par des experts-conseils de l'extérieur en 1990 a abouti à des conclusions semblables. Certains problèmes relatifs au contrôle des biens ont été corrigés ces dernières années, et le peu de progrès accompli est dû, en partie, à la structure organisationnelle en cette matière. Entre 1983 et 1991, les responsabilités ont été réparties entre deux directions, celle du Sergent d'armes et celle de l'Administrateur. Les rôles et les responsabilités de chacune n'étaient pas clairement définis. Les problèmes de coordination et le manque de collaboration étaient manifestes et ont donné lieu à un manque de contrôle général des biens. L'organisation a été restructurée en avril 1991 en vue de régler certains de ces problèmes. Toute la fonction relève maintenant de l'Administrateur.

8.11 D'autres améliorations pourraient aussi être apportées. En effet, le Service de sécurité de la Chambre devrait être mis au courant des biens historiques et des autres biens de valeur que possède la Chambre, pour aider à prévenir les pertes et les dommages.

8.12 En 1990, l'administration de la Chambre a entrepris un projet de conception et de mise en place d'un système automatisé d'identification des biens en vue d'en améliorer le contrôle. Ce système devrait être prêt en 1992.

8.13 Recommandation : L'administration de la Chambre devrait adopter des politiques, des systèmes et des procédures en vue d'assurer un contrôle approprié des biens. Ces mesures devraient prévoir l'inscription aux registres d'inventaire et le repérage des biens, ainsi qu'un relevé des stocks, un rapprochement des articles dénombrés et des articles inscrits aux registres, des recherches sur les écarts (en collaboration, au besoin, avec le Service de sécurité de la Chambre), des procédures de radiation, et des rapports périodiques à la haute direction sur les cas d'exception. Il faudrait en outre décrire clairement les rôles et les responsabilités touchant le contrôle des biens.

8.14 Des progrès ont été accomplis dans la gestion des biens patrimoniaux. La Chambre des communes a embauché son premier conservateur en février 1989. Sa tâche principale a été de dresser le premier inventaire des biens patrimoniaux. Un fichier des stocks est en cours d'élaboration. Il est prévu qu'une base de données sur la collection sera prête en 1992, et que le catalogue sera complet en 1993. L'état de chaque bien est examiné et décrit; des mesures sont actuellement prises en vue de protéger les biens les plus susceptibles de se détériorer et de perdre de la valeur.

Contrôle financier des dépenses administratives de la Chambre

8.15 Le contrôle financier suppose que tous les moyens soient pris pour que les ressources soient utilisées aux fins prévues, dans les limites approuvées par le Bureau et le Parlement, et que les opérations comptables soient effectuées correctement. Un bon contrôle financier prévient les dépenses non autorisées, les paiements erronés et les erreurs comptables.

8.16 Deux raisons nous ont amenés à examiner le contrôle exercé sur les dépenses administratives de la Chambre. D'abord, aucune vérification interne ou externe détaillée n'avait été faite à ce chapitre depuis nos vérifications de 1980 et de 1983. Ensuite, les dépenses administratives de 1990-1991 ont atteint 103 millions de dollars, soit une part importante des dépenses de la Chambre des communes. Pour le reste, il s'agit surtout des dépenses des députés dont nous avons traité à la section 6.

8.17 Les procédures de contrôle financier sont satisfaisantes. Pour vérifier les contrôles exercés sur les dépenses administratives, nous avons examiné les méthodes de traitement et d'enregistrement et avons vérifié un échantillon de transactions. Notre objectif consistait à vérifier, d'une part si les méthodes utilisées pouvaient donner une assurance raisonnable que les ressources sont affectés aux fins prévues. dans les limites approuvées par le Bureau et le Parlement et conformément aux politiques de la Chambre des communes, et d'autre part, si l'enregistrement des transactions était correct et complet. Nos travaux de vérification nous permettent de conclure que les contrôles financiers ont été suffisants pour donner l'assurance raisonnable voulue au cours de la période examinée, soit l'exercice financier de 1990-1991.

8.18 Les politiques financières demeurent incomplètes. Toutes les recommandations faites à la suite de nos vérifications antérieures touchant le contrôle financier ont été appliquées, sauf une : la formulation de politiques et de procédures financières et administratives. Nous avions signalé que des améliorations devaient être apportées à l'élaboration, la diffusion et la mise en vigueur des politiques financières. La présente vérification nous a fait constater que le manuel des politiques financières est encore incomplet. On n'y trouve en effet aucune politique ni procédure sur des sujets aussi importants que la planification, la budgétisation, les prévisions de trésorerie, les méthodes de vérification des comptes et les demandes de paiement.

8.19 Recommandation : Des politiques financières devraient être documentées et approuvées dans les domaines que n'englobent pas les politiques actuelles.

Achats

8.20 Nous avons examiné les méthodes d'approvisionnement de la Chambre en raison des économies importantes et du bon contrôle financier qu'assurent des méthodes éprouvées.

8.21 Dans la plupart des cas, les méthodes utilisées sont satisfaisantes. Nous avons relevé quelques cas seulement où des cadres hiérarchiques n'ont pas respecté les pratiques normales. Il s'agissait surtout de gestionnaires qui avaient choisi un fournisseur sans appel d'offres auprès d'autres fournisseurs possibles, et qui n'étaient donc pas en mesure de décider quel fournisseur offrait le meilleur rapport qualité-prix. Pour le reste, il s'agissait de manquements mineurs au chapitre du contrôle financier.

8.22 Deux points exigent des améliorations. Premièrement, les comités de gestion ne sont pas informés des cas où les pratiques normales ne sont pas respectées. Lorsque la situation justifie un écart par rapport aux pratiques établies, un mécanisme de compte rendu des dérogations exceptionnelles donnerait la possibilité aux comités de gestion de se demander s'il était justifié de s'éloigner de la procédure normale. Deuxièmement, les pratiques d'approvisionnement actuelles n'ont pas un caractère officiel ou n'ont pas été formellement communiquées aux gestionnaires de la Chambre.

8.23 Recommandation : Le Bureau devrait donner un caractère formel à sa politique touchant les achats, la communiquer aux parties intéressées, et prévoir un mécanisme de compte rendu qui permette de surveiller les dérogations.

Gestion des locaux

8.24 Nous avons examiné la gestion et la planification des locaux et de l'espace utilisés par la Chambre des communes dans l'enceinte du Parlement. Géographiquement, l'enceinte du Parlement comprend la Colline parlementaire et les superficies occupées par la Chambre des communes, le Sénat et la Bibliothèque du Parlement. Les édifices sont la propriété de l'État et sont administrés par le ministère des Travaux publics. Ainsi, les gros travaux de développement et les activités essentielles de fonctionnement et d'entretien relèvent de ce ministère. La Chambre des communes, en tant que locataire, est responsable des locaux attribués aux députés et au personnel. Elle doit planifier ses besoins en la matière et en informer les Travaux publics.

8.25 Nous avons mis l'accent sur la planification et la gestion des besoins actuels et futurs de la Chambre en matière de locaux.

8.26 Notre rapport sur les questions d'intérêt commun du Sénat et de la Chambre des communes traitera des problèmes communs d'espace.

8.27 L'attribution courante des bureaux aux députés se fait selon une entente entre l'Administrateur et les représentants des partis officiels à la Chambre. Cette procédure n'entrait pas dans le cadre de la présente vérification.

8.28 Nous avons constaté qu'il n'existe aucune politique ni procédure relative à l'attribution méthodique des locaux. Mais nous avons été informés que l'administration de la Chambre s'emploie à la préparation d'un plan global sur les besoins futurs des députés en la matière.

8.29 La planification des locaux s'effectue sous forme de projets. L'espace limité et les travaux courants de rénovation des édifices ont donné lieu à de fréquents déménagements des services. Il n'existe aucune politique ni mécanisme d'ensemble pour l'attribution des surfaces. Les gestionnaires de la Chambre doivent donc consacrer beaucoup de temps et d'efforts au logement à court terme, ce qui a donné lieu à des perturbations de service et à certains usages inappropriés. En outre, il y a eu des retards dans l'obtention de locaux supplémentaires d'entreposage.

8.30 Recommandation : L'administration de la Chambre devrait formuler des politiques et des procédures concernant l'attribution des locaux aux fins de l'administration.

8.31 Il existe un besoin de locaux supplémentaires. Suite à diverses études, il a été recommandé à la Chambre d'obtenir des locaux supplémentaires pour répondre à ses besoins. Le plan présenté dans l'étude Abbott effectuée en 1976, est encore utilisé actuellement. Cette étude avait conclu que le Parlement devait, pour éviter une crise du logement dans l'enceinte parlementaire, procéder à une rénovation complète de ses installations. Cette conclusion a également été reprise dans le rapport McGrath de 1985.

8.32 Bien que de nouveaux locaux aient été obtenus et que quelques espaces existants aient été réaménagés depuis 1976 (par exemple, l'édifice Wellington a été acquis et la salle de lecture a été convertie en salle de réunion de comités), des locaux supplémentaires sont encore nécessaires. Ce besoin s'explique par l'augmentation du nombre de députés, l'attribution de plus vastes locaux aux députés, les réformes du système de comités et la multiplication des services aux députés. Il s'impose en outre de réunir certains travaux de la Chambre qui ont été disséminés dans plusieurs endroits du centre-ville d'Ottawa.

8.33 Un programme de projets d'immobilisations pour le Parlement étalé sur dix ans, préparé par Travaux publics Canada et doté d'un budget de 226 millions (en dollars courants), a été approuvé récemment par le Bureau de régie interne. S'il reçoit l'assentiment du Sénat et du Conseil du Trésor, des fonds seront affectés au réaménagement des locaux occupés actuellement par la Chambre. Ce réaménagement vise des questions de santé et de sécurité et rendra aussi les immeubles conformes aux divers codes. La première phase (cinq ans) ne prévoit toutefois pas la construction de nouveaux locaux.

8.34 Un plan d'aménagement est en préparation. Il n'existe actuellement aucun plan d'aménagement détaillé visant à répondre aux besoins de la Chambre en matière de locaux et d'installations pour ses travaux législatifs, pour les bureaux des députés et pour son personnel administratif.

8.35 Un projet a été mis sur pied récemment en vue de reloger les députés et le personnel administratif dans des locaux temporaires, afin de procéder à l'élimination de l'amiante dans un des édifices de l'enceinte parlementaire. Parallèlement à ce projet, un examen complet des besoins futurs des députés en matière de locaux a été entrepris.

8.36 Recommandation : L'administration de la Chambre devrait intégrer à ses travaux actuels de planification un examen des besoins en locaux pour les travaux législatifs et les travaux connexes, et pour l'exercice de ses fonctions administratives.

Santé et sécurité au travail

8.37 À ce chapitre, notre vérification a porté sur la manière dont la Chambre a cerné les problèmes touchant la santé et la sécurité au travail (SST). Nous avons examiné les rôles et les responsabilités touchant la SST, ainsi que deux dangers particuliers — les risques d'incendie et l'amiante. Nous avons choisi d'examiner la question des risques d'incendie parce que les carences constatées lors de notre vérification du Sénat nous ont amenés à penser que des problèmes semblables pouvaient se poser pour la Chambre. Quant à l'amiante, on sait qu'il s'en

trouve dans plusieurs édifices occupés par la Chambre. Nous n'avons pas évalué indépendamment la nature et la portée de ces dangers, et nous n'avons pas tenté non plus de vérifier l'existence d'autres dangers inconnus dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail.

8.38 Des mesures ont été prises en matière de santé et de sécurité au travail. Jusqu'à tout récemment, les rôles et les responsabilités touchant la SST étaient mal définis et confiés à divers responsables. En conséquence, il n'existait aucune procédure systématique pour faire en sorte que la Chambre soit informée des graves dangers en matière de SST et des mesures correctives qu'il fallait prendre.

8.39 Durant nos travaux de vérification, les médias ont largement discuté de la fuite, en 1990, des résultats de l'inspection de 1988 sur la présence d'amiante dans l'Édifice de l'Ouest. Aussi, la Chambre a-t-elle adopté une série de mesures, qui ne portent d'ailleurs pas sur la seule question de l'amiante, mais touchent également à diverses questions plus larges de SST, notamment :

- une meilleure coordination des sources internes et externes d'information en matière de SST;
- une définition plus claire des responsabilités quant aux mesures à prendre en matière de SST;
- la formation d'un comité syndical-patronal de la Chambre chargé des questions de SST.

De même, le ministère des Travaux publics s'est donné un plan en vue de corriger de graves déficiences du système de protection contre les incendies; en particulier, il verra à obtenir un niveau de pression d'eau qui suffise en cas de gros incendies.

8.40 En vue de régler la question de l'amiante, la Chambre a retenu les services d'une société d'experts-conseils chargée de préciser l'ampleur du problème et de proposer des mesures correctives . Déjà, de nombreux rapports sur le progrès et les résultats des travaux ont été communiqués à l'Administration de la Chambre, aux employés et aux syndicats qui les représentent. Des tests sur la qualité de l'air ont été menés, de façon indépendante, par les experts-conseils et par Santé et Bien-être social Canada.

La gestion du personnel

8.41 Notre vérification de 1980 nous avait fait constater de graves lacunes dans l'application des lois et des règlements régissant la gestion du personnel, un contrôle faible ou inexistant des activités du personnel, ainsi qu'un manque de clarté dans la définition des rôles et des responsabilités de la Division du personnel (maintenant appelée la Direction générale des ressources humaines). Nous avions fait remarquer, en 1983, que la Chambre avait apporté, depuis 1980, de nombreuses et importantes améliorations en matière de gestion, de politique et de services du personnel. À l'heure actuelle, la fonction subit encore des changements substantiels. Voilà pourquoi nous avons fait porter notre examen sur les plans et les initiatives en cours sans nous arrêter au détail de cette fonction.

8.42 Après la vérification de suivi de 1983, de nouveaux problèmes et de nouveaux défis se sont posés. Rappelons entre autres choses que les politiques n'avaient pas été généralement acceptées par les gestionnaires, que les services du personnel n'étaient pas coordonnés ou assurés en temps voulu, que le système d'information central sur les ressources humaines ne suffisait pas à fournir les données dont les gestionnaires avaient besoin, et que l'équité salariale était devenue un problème. Il faut surtout rappeler peut-être les effets de l'apparition rapide de la négociation collective sur la Colline, après l'adoption, en 1986, de la *Loi sur les relations de travail au Parlement*. De nouvelles exigences sur le plan des relations employeur-employés se sont multipliées avec la syndicalisation. Les gestionnaires de la Chambre se sont montrés de plus en plus insatisfaits des services assurés par le Personnel.

8.43 D'importants changements sont en cours. L'administration de la Chambre s'est rendu compte de la nécessité de réexaminer la fonction du Personnel, et une étude approfondie a été confiée à des experts-conseils de l'extérieur. Au moment de notre vérification, la Direction générale des ressources humaines s'employait à prendre de nouvelles initiatives, à réorganiser les tâches et la charge de travail, et à changer le personnel cadre. Ce plan d'action constitue une importante transition et vise à orienter davantage le Service vers sa clientèle.

8.44 La Chambre procède activement à des transformations et à des travaux de planification qui, une fois complétés, devraient améliorer la gestion du personnel. Certains changements, dont la plupart

constituent les premières étapes nécessaires à d'autres initiatives plus poussées, sont déjà faits. Le plan d'action comprend des initiatives qui devraient combler des lacunes mentionnées dans d'autres sections du présent rapport :

- la révision de toutes les politiques en matière de ressources humaines en 1991-1992;
- la mise en place de nouveaux programmes de formation en 1992-1993, à partir d'une évaluation des besoins effectuée en 1991-1992;
- la création d'un nouveau système d'information sur le personnel d'ici 1992-1993; et
- l'intégration des systèmes d'appréciation annuelle du rendement des employés d'ici 1993-1994.

8.45 Il est trop tôt pour évaluer les effets des changements déjà apportés. Étant donné l'ampleur des changements prévus pour l'avenir, le danger existe que certains projets s'avèrent trop ambitieux par rapport aux capacités de la Direction générale et de la Chambre. Il faudra que les comités de gestion suivent les progrès accomplis, de sorte que les plans d'action donnent les résultats escomptés.

Section 9
Gestion du rendement des employés

Pour cultiver, maintenir et améliorer le rendement, la direction et le personnel doivent de concert établir des objectifs, gérer et évaluer le rendement, déterminer les correctifs à apporter pour l'améliorer, ainsi que reconnaître et récompenser comme il se doit les employés qui donnent un bon rendement.

9.2 Un certain nombre d'indicateurs donnent à penser que le rendement des employés n'est pas géré le mieux possible dans l'ensemble de la Chambre des communes. Néanmoins, les ressources humaines étant bien gérées dans certains services, cela confirme qu'il est possible d'apporter des améliorations.

9.3 La gestion du rendement des employés est inadéquate sous les aspects suivants : lacunes dans l'établissement et l'évaluation des objectifs; formation insuffisante; taux élevé des congés de maladie et des accidents; analyse et gestion médiocres des heures supplémentaires; difficultés à résoudre les problèmes de rendement. Chaque indicateur en soi n'est pas concluant mais tous témoignent de la nécessité d'une meilleure gestion du rendement des employés.

Établissement et évaluation des objectifs des employés

9.4 La Chambre a une politique de planification et d'évaluation du rendement qui est très claire. Elle est cependant très peu suivie et sa mise en oeuvre n'a pas été bien menée. C'est que, notamment, la politique n'a pas été vraiment acceptée par les cadres hiérarchiques, qui accordaient peu d'importance aux appréciations du rendement et qui n'utilisaient pas de façon cohérente les résultats de ces appréciations pour gérer le rendement.

9.5 Nous avons constaté que les instructions de la haute direction à l'intention des cadres hiérarchiques concernant la répartition des ressources et l'établissement des objectifs aux fins de la gestion du rendement manquent quelque peu de cohérence, ce qui est attribuable en partie à l'absence de planification et d'établissement d'objectifs dans l'ensemble de la Chambre, comme on l'a dit plus tôt (section 4). Nous avons fait observer à la section 5 qu'il n'existe pas d'objectifs opérationnels et de cibles de rendement dans de nombreux services que nous avons examinés. Or, ce sont là des éléments importants d'un bon processus de planification et d'évaluation du rendement.

9.6 Peu d'appréciations annuelles du rendement sont faites. Nous avons constaté que seulement 25 pour 100 des employés avaient fait l'objet d'une appréciation qui a été versée à leur dossier pour la période de deux ans de 1989 et 1990. En outre, nous avons établi que des employés ayant des problèmes de rendement de longue date n'avaient pas fait l'objet d'une appréciation officielle depuis de nombreuses années.

9.7 Ce n'est pas qu'il faille à tout prix remplir des formules complètes d'appréciation du rendement pour la totalité des employés. Ce qui est en jeu, c'est l'utilisation des appréciations dans le contexte du processus global de gestion du rendement : fixer des objectifs individuels et les communiquer aux employés, discuter du rendement par rapport à ces objectifs et établir et prendre des mesures correctives, dont la formation et le perfectionnement.

9.8 Des appréciations du rendement sont effectuées dans certains services. Cet exercice est, par exemple, un élément capital dans la structure de gestion de carrière des greffiers à la procédure. On a aussi commencé à prendre des mesures en ce sens dans d'autres services. Par exemple, la direction a reconnu la nécessité d'augmenter l'efficience et le

professionnalisme du personnel de la Division des achats : elle a donc entrepris à cette fin d'établir des objectifs spécifiques avec chaque membre du personnel et de tenir des réunions régulières pour examiner les progrès accomplis.

9.9 Recommandation : Il importe de fixer des objectifs individuels en consultation avec les employés, de s'entretenir avec eux au besoin, pendant l'année, au sujet de ces objectifs et de tenir la documentation nécessaire.

Formation et gestion de carrière

9.10 La formation et le perfectionnement sont l'un des investissements les plus précieux qu'une organisation peut faire dans ses employés. Si ces initiatives correspondent à des besoins clairement définis, elles aident les employés à acquérir les connaissances, les compétences et l'expérience nécessaires pour remplir leurs tâches actuelles de façon efficiente et efficace ou pour se préparer à assumer d'autres responsabilités.

9.11 Les besoins de formation n'ont pas été bien établis ou analysés. Il n'existe pas pour la Chambre de plan de formation d'ensemble qui servirait à déterminer les besoins communs de formation et à décider des priorités. On s'en remet donc largement à l'initiative et à la compétence de chaque cadre hiérarchique pour établir les besoins de formation et offrir la formation nécessaire.

9.12 La formation et la gestion de carrière manquent de cohérence. *Dans l'ensemble, la Chambre des communes offre peu d'occasions de formation interne. Les dépenses pour la formation à l'extérieur, à l'exclusion de la formation linguistique, s'établissent en moyenne à moins de 100 $ par employé par année, selon les données de l'Administration de la Chambre.*

9.13 À l'analyse, on constate que, dans certains services, la formation est prise très au sérieux, mais que ce n'est pas le cas partout. Par exemple, un programme complet de formation pour les préposés au nettoyage a récemment été mis en place, à la suite d'une étude d'experts-conseils qui avait fait observer les lacunes à cet égard. La formation vise à uniformiser les méthodes et contribuer ainsi à améliorer la rentabilité du nettoyage.

9.14 Autre exemple positif : la structure de gestion de carrière des greffiers à la procédure, établie au début des années 1980. Il s'agit d'une démarche globale et intégrée pour la gestion des ressources humaines, comportant des mécanismes ayant trait à la formation, à l'attribution des tâches, à l'appréciation du rendement, à la rotation et à la promotion des greffiers à la procédure. Les services fournis par ces derniers, en ce qui a trait aux travaux de recherche et conseils aux comités, ont reçu une excellente cote de la part des députés qui ont répondu à notre questionnaire.

9.15 Il faudrait évaluer les cours de formation pour que l'organisation sache si ses dépenses à cet égard en valent la peine. À ce jour, il y a eu peu d'évaluation formelle de la formation, mais il faudra y voir si la Chambre augmente ses dépenses de formation à l'intérieur et à l'extérieur.

9.16 On devrait avoir davantage recours aux affectations de perfectionnement. Il s'agit là d'un investissement dans le personnel, car on le prépare ainsi à assumer des responsabilités supplémentaires et d'autres postes, ce qui peut contribuer à sa mobilité professionnelle et à la croissance personnelle. En outre, en apprenant aux employés à exécuter d'autres tâches, l'organisation dispose de la souplesse nécessaire pour mieux réagir lorsque la charge de travail est élevée dans un service et que du personnel est disponible dans un autre.

9.17 Le perfectionnement professionnel et la gestion du personnel peuvent être améliorés par le truchement des nominations intérimaires, des détachements, des mutations, des rotations et des affectations, à l'intérieur et à l'extérieur de la Chambre. Il y a eu relativement peu de tels déplacements entre les services ou auprès d'autres organismes. Les déplacements au sein d'un service sont plus courants. À notre avis, il faudrait avoir recours davantage à de tels arrangements, surtout entre les services. Cela serait particulièrement profitable aux gestionnaires, qui pourraient ainsi mieux comprendre les modes de gestion et de fonctionnement en usage ailleurs à la Chambre. Il serait bon aussi d'envisager des affectations à l'extérieur de la Chambre.

9.18 Au fait de ces lacunes, la Chambre a entrepris une vaste analyse globale de ses besoins de formation. On a ainsi pu constater jusqu'à maintenant la nécessité de programmes de formation pour les surveillants, les cadres intermédiaires et les

cadres supérieurs. On projette d'élaborer un programme de formation des cadres supérieurs au cours de 1992-1993 et d'autres programmes de formation, en se fondant sur les résultats de l'analyse des besoins de formation.

9.19 Recommandation : Il faudrait mieux définir les besoins de formation et de perfectionnement professionnel du personnel de la Chambre et combler ces besoins, en ayant recours notamment aux affectations de perfectionnement, si la situation s'y prête.

Diminution des accidents, des congés de maladie et des heures supplémentaires

Accidents

9.20 Le taux de fréquence des accidents de travail est élevé. *Le taux de blessures occasionnant une perte de temps à la Chambre des communes est presque deux fois plus élevé que le taux signalé par Travail Canada pour les fonctionnaires fédéraux. Des raisons nous portent à croire que ce taux élevé pourrait augmenter. L'âge moyen du personnel continuera probablement d'augmenter et notre analyse des statistiques d'accidents à la Chambre indique que les employés plus âgés sont plus enclins à subir des accidents graves.*

9.21 Il faut bien enquêter sur les accidents et assurer une formation à cet égard. Il faut surveiller davantage l'utilisation des congés en cas d'accident. Il est particulièrement important à cet égard de mieux enquêter sur les accidents de façon à cerner les cas posant des problèmes et à éviter les abus. Les superviseurs doivent apprendre à faire enquête sur les accidents. Le personnel reçoit peu de formation préventive.

9.22 Il faut analyser davantage les données disponibles. Le Service de sécurité et santé au travail de la Chambre tient beaucoup de statistiques sur les accidents et les blessures. Il faut toutefois procéder à une analyse plus approfondie de ces statistiques pour mieux cerner les véritables problèmes, les tendances et les mesures correctives à prendre. Un certain nombre de tendances et de problèmes ne sont effectivement apparus que lorsque nous avons analysé les données disponibles.

9.23 On prend beaucoup de congés de maladie. *En 1990, les employés de la Chambre ont pris plus de 130 000 heures de congés de maladie, ce qui est plus élevé que dans la Fonction publique. Les employés de la Chambre prennent plus de 12,5 jours de congés de maladie annuellement, ce qui est 20 pour 100 de plus que la moyenne des ministères et organismes fédéraux, selon le Conseil du Trésor.*

Congés de maladie

9.24 Il est impossible, sans analyse, de diminuer l'utilisation des congés de maladie. La Chambre n'a pas fait d'efforts concertés pour examiner l'utilisation des congés de maladie, de façon globale, par division ou selon les employés problèmes. Certains gestionnaires sont d'avis qu'il y a beaucoup d'abus, les employés n'étant pas vraiment malades lorsqu'ils s'absentent.

9.25 Des mesures concrètes ont été prises dans certains services. Il existe depuis un certain nombre d'années des méthodes d'analyse et de surveillance des congés de maladie dans certains services, comme la Direction des comités et celle des Publications. Plus récemment, la Division des impressions a pris des mesures semblables; ce groupe a utilisé plus de congés de maladie que la moyenne en 1990. On a procédé à une analyse de l'utilisation des congés, discuté avec les employés qui en utilisaient beaucoup et exigé à l'occasion des attestations du médecin. En six mois, ces mesures ont contribué à réduire de 30 pour 100 les congés de maladie utilisés.

Examens médicaux et physiques

9.26 Il faudrait au besoin faire des examens médicaux et physiques, tant au moment de la nomination d'une personne que de temps à autre par la suite, pour s'assurer que chacun est à la hauteur des exigences physiques de son poste. Si une personne ne satisfait pas ainsi aux exigences physiques de son poste, elle est plus susceptible de subir des accidents, d'utiliser les congés de maladie et de donner un mauvais rendement. Il faut être plus systématique en ce qui concerne l'examen de santé et

de la forme physique des employés de la Chambre dans certaines catégories d'emploi. Il n'y a pas d'examen pour les employés qui occupent des postes qui exigent une force physique. La seule exception concerne le personnel des services de sécurité qui subit un examen physique initial qui n'est cependant pas renouvelé par la suite. Il n'existe pas de raisons évidentes qui expliquent pourquoi des examens médicaux sont nécessaires pour certains postes et non pour d'autres.

9.27 Il y a peu d'analyse globale des heures supplémentaires. *Les heures supplémentaires à la Chambre ont coûté environ 2 millions de dollars depuis quatre ans. En outre, au cours de 1990, les employés ont profité de plus de 31 000 heures de congés compensatoires, ce qui représente environ 15 années-personnes.*

Heures supplémentaires

9.28 Tout comme pour les congés de maladie, on dispose de peu de données globales sur les heures supplémentaires à la Chambre. Les systèmes informatiques actuels n'analysent pas l'utilisation des heures supplémentaires ou n'en font pas état. Des analyses de ce genre permettraient de cerner les abus et de savoir où le volume de travail est le plus élevé; on pourrait ainsi réduire les heures supplémentaires coûteuses en ayant recours à des employés à temps partiel ou occasionnels, ou à du personnel d'autres services. Par exemple, à la section 7, il est question de la nécessité de meilleurs renseignements et d'une analyse plus poussée pour régler le problème des heures supplémentaires excessives dans les Services de sécurité de la Chambre.

9.29 Certaines directions ont fait des progrès à cet égard en mettant au point leur propre système de dépistage et de production de rapports sur les heures supplémentaires. En outre, certaines clauses ont été négociées dans le cadre de quelques conventions collectives pour que la direction ait un plus grand mot à dire sur la façon de rémunérer les heures supplémentaires. Dans ces services, l'employeur se réserve le droit de faire prendre à un employé ses congés compensatoires pendant les périodes de ralentissement. Ainsi, il en coûte moins cher à l'employeur et le travail est mieux géré en fonction de ces fluctuations.

9.30 Il faut aussi analyser pour l'ensemble de la Chambre les relations entre l'utilisation des congés, les heures supplémentaires et les accidents au travail, pour voir s'il n'y a pas abus.

9.31 Recommandation : Les tendances en matière d'accidents, de congés de maladie et d'heures supplémentaires, de même que leurs causes, doivent être constamment analysées et, s'il y a lieu, signalées aux comités de gestion. L'analyse devrait se faire tant à l'échelon du service que globalement, au besoin, et les mesures correctives nécessaires devraient être prises.

9.32 Recommandation : Il faut envisager de façon cohérente les examens médicaux et physiques, en tenant compte des exigences particulières de chaque poste.

Les problèmes de rendement

9.33 On trouve dans tout organisme des problèmes de rendement et des employés médiocres. L'un des aspects de la gestion du rendement des employés consiste justement à s'occuper de ces cas de façon constructive.

9.34 S'occuper des employés problèmes ne signifie pas nécessairement imposer des sanctions punitives. Il peut suffire parfois de donner la formation nécessaire, de proposer des méthodes de travail ou tout simplement d'orienter l'employé; dans d'autres cas, une réorientation ou une nouvelle affectation s'impose. La planification du rendement, l'évaluation et la gestion de carrière visent justement à cerner les solutions à appliquer : il s'agit d'un domaine pour lequel nous avons déjà signalé les lacunes.

9.35 La Chambre a élaboré une politique pour s'occuper des problèmes de rendement : elle comporte des solutions positives et négatives, notamment le recyclage, la mutation, la rétrogradation, la prolongation de la période de stage ou le renvoi de l'employé pour incapacité ou incompétence. Il y a aussi une politique qui porte sur la conduite répréhensible et la négligence dans l'exercice des responsabilités professionnelles.

9.36 Les gestionnaires n'ont pas recours aux sanctions punitives alors qu'elles s'imposeraient. Nous avons examiné les données disponibles sur

l'utilisation que font les gestionnaires des diverses solutions disponibles. Nous avons établi qu'ils ont rarement recours aux sanctions punitives, tout comme dans l'ensemble du gouvernement fédéral. Certains gestionnaires ont affirmé qu'ils auraient davantage recours aux sanctions punitives n'étaient les deux raisons ci-après.

9.37 En premier lieu, les mesures correctives ne sont pas prises assez tôt. Les gestionnaires ont fait observer qu'il est difficile de commencer à redresser des situations qui durent depuis trop longtemps. Les employés problèmes qui ont un rendement médiocre de longue date ne font pas l'objet d'une appréciation.

9.38 En deuxième lieu, la politique de «non-licenciement» de la Chambre est mal comprise. Les gestionnaires pensent que la politique de la Chambre concernant la réaffectation des employés, appelée communément politique de «non-licenciement», les empêche de renvoyer les employés qui ont un rendement médiocre constant. Or, la politique vise plutôt à ce que les employés déclarés excédentaires soient le plus possible intégrés ailleurs à la Chambre. À la longue, de nombreux gestionnaires et employés ont interprété la «politique de non-licenciement» comme si tous avaient un «emploi garanti à vie», peu importe leur rendement.

9.39 Recommandation : Les gestionnaires devraient faire un effort plus concerté pour cerner, documenter et analyser chaque problème de rendement pour explorer toutes les avenues possibles en vue d'améliorer le rendement.

Section 10
Sommaire des recommandations

4.13 Recommandation : Le Bureau devrait clarifier les mandats et les directives de fonctionnement des comités de gestion, après un examen du rôle que devrait assumer chacun d'eux.

4.22 Recommandation : Les comités de gestion devraient fixer à l'administration de la Chambre des lignes de conduite, des priorités et des objectifs pour l'ensemble de la Chambre. Il y aurait lieu de procéder à une planification à court et à long termes pour les services clés.

4.24 Recommandation : Les comités de gestion devraient élaborer, approuver et communiquer des politiques dans les cas où elles sont nécessaires mais n'existent pas.

4.34 Recommandation : L'administration de la Chambre devrait définir systématiquement les besoins en information des gestionnaires à tous les niveaux, et s'assurer que les systèmes d'information de la Chambre fournissent cette information.

4.39 Recommandation : L'administration de la Chambre devrait mettre en place un mécanisme d'examen complet des propositions adressées aux comités de gestion, afin de garantir que toutes les propositions renferment des renseignements complets et logiques.

4.43 Recommandation : Une fonction interne de vérification et d'évaluation de programmes devrait être créée sous la direction d'un sous-comité du Bureau, idéalement présidé par le Président, pour fournir une source de garantie indépendante pour les activités administratives de la Chambre.

4.49 Recommandation : Le Bureau devrait fournir aux députés plus de renseignements sur l'administration de la Chambre, en particulier, au moyen d'un document budgétaire annuel amélioré, et il devrait communiquer ses décisions plus rapidement.

4.51 Recommandation : Le Bureau devrait rendre publique certaines informations sur l'administration de la Chambre, comme le document budgétaire annuel.

5.10 Recommandation : L'administration de la Chambre devrait mettre sur pied davantage de programmes permanents pour clarifier et compléter l'information qui existe sur les services disponibles.

Etude de cas 5.2 Recommandation : La direction devrait examiner d'autres méthodes de production pour réduire les frais de fonctionnement et, en particulier, réexaminer le besoin d'une nouvelle presse typographique.

5.16 Recommandation : La direction devrait examiner les pratiques de gestion et de fonctionnement des services performants et appliquer les meilleures pratiques à tous les services.

5.29 Recommandation : Les comités de gestion devraient examiner les services pour s'assurer qu'ils sont bien coordonnés et pour réduire, si possible, le coût de prestation de ces services.

5.30 Recommandation : Les comités de gestion devraient examiner les coûts et avantages justifiant le maintien de la prestation des services au personnel de l'administration de la Chambre, aux directions et à d'autres utilisateurs admissibles.

5.34 Recommandation : Le Bureau devrait examiner le mandat de chaque service et, au besoin, préciser le niveau et la qualité du service requis.

5.37 Recommandation : L'administration de la Chambre devrait fixer des normes de rendement reliant le niveau de service et le coût dudit service, là où cette mesure serait raisonnable et appropriée.

5.39 Recommandation : L'administration de la Chambre devrait s'assurer que des données sur le rendement et les coûts sont recueillies et utilisées pour évaluer les services et établir des rapports sur le rendement des activités.

5.50 Recommandation : Le Bureau devrait examiner et réviser la procédure de budgétisation des comités permanents, pour que cette procédure facilite les travaux des comités et leur impose des tâches administratives les moins lourdes possible.

6.23 Recommandation : Dans le but d'inciter à plus d'économies, le Bureau devrait envisager d'imputer au budget de fonctionnement des députés les coûts qui peuvent leur être raisonnablement attribués, et de rajuster ce budget en conséquence.

6.27 Recommandation : Le Bureau devrait se pencher sur le besoin d'établir des politiques régissant l'attribution du mobilier et des fournitures, et réviser ses règles concernant les primes au personnel des députés.

6.34 Recommandation : Les députés devraient recevoir des rapports financiers mensuels faisant état de tous les versements et du coût de tous les services payés pour eux soit à même le Budget de la Chambre, soit à même leur budget de fonctionnement. Les renseignements fournis devraient permettre d'établir des comparaisons avec d'autres périodes et avec le profil des dépenses pour l'ensemble des députés.

6.38 Recommandation : Le Bureau devrait préciser le genre de renseignements dont il a besoin sur les dépenses des députés et établir un mécanisme de compte rendu approprié.

6.44 Recommandation : Des informations, raisonnablement détaillées, de toutes les dépenses des députés devraient être rendues public à compter du prochain Parlement.

7.12 Recommandation : L'administration de la Chambre des communes devrait évaluer, pour ses besoins de sécurité, les implications d'un service conjoint avec le Sénat. Sous réserve des résultats de l'analyse que nous présenterons dans notre rapport sur les questions d'intérêt commun, nous sommes d'avis qu'une seule force de sécurité devrait exister dans les édifices de l'enceinte du Parlement.

7.23 Recommandation : Les mesures de contrôle de la circulation des personnes et des biens dans les édifices du Parlement devraient être révisées. Le Bureau devrait considérer la possibilité d'exiger que les personnes accédant aux édifices présentent un laissez-passer valide, soient identifiées ou fassent l'objet de vérifications. Les faiblesses du système de contrôle des cartes d'identité devraient être corrigées. Le Service devrait également réexaminer ses pratiques touchant les livraisons de marchandises et de courrier, ainsi que ses politiques de contrôle du stationnement.

7.24 Recommandation : Les patrouilles à pied des aires entourant les édifices devraient être plus nombreuses afin d'améliorer la surveillance.

7.25 Recommandation : Les employés de la Chambre devraient être sensibilisés davantage à la sécurité.

7.33 Recommandation : Le Service de Sécurité devrait préparer des rapports d'information réguliers sur son administration et ses opérations. Ces renseignements devraient être utilisés pour évaluer les besoins en ressources et pour déterminer les secteurs d'activité où l'efficacité de la sécurité pourrait être améliorée.

7.41 Recommandation : L'administration de la Chambre devrait examiner, et réviser au besoin, ses politiques et ses pratiques touchant la sécurité de l'information, le contrôle du personnel et les conflits d'intérêts.

8.13 Recommandation : L'administration de la Chambre devrait adopter des politiques, des systèmes et des procédures en vue d'assurer un contrôle approprié des biens. Ces mesures devraient prévoir l'inscription aux registres d'inventaire et le repérage des biens, ainsi qu'un relevé des stocks, un rapprochement des articles dénombrés et des articles inscrits aux registres, des recherches sur les écarts (en collaboration, au besoin, avec le Service de sécurité de la Chambre), des procédures de radiation, et des rapports périodiques à la haute direction sur les cas d'exception. Il faudrait en outre décrire clairement les rôles et les responsabilités touchant le contrôle des biens.

8.19 Recommandation : Des politiques financières devraient être documentées et approuvées dans les domaines que n'englobent pas les politiques actuelles.

8.23 Recommandation : Le Bureau devrait donner un caractère formel à sa politique touchant les achats, la communiquer aux parties intéressées, et prévoir un mécanisme de compte rendu qui permettra de surveiller les dérogations.

8.30 Recommandation : L'administration de la Chambre devrait formuler des politiques et des procédures concernant l'attribution des locaux aux fins de l'administration.

8.36 Recommandation : L'administration de la Chambre devrait intégrer à ses travaux actuels de planification un examen des besoins en locaux pour les travaux législatifs et les travaux connexes, et l'exercice de ses fonctions administratives.

9.9 Recommandation : Il importe de fixer des objectifs individuels en consultation avec les employés, de s'entretenir avec eux au besoin, pendant l'année, au sujet de ces objectifs et de tenir la documentation nécessaire.

9.19 Recommandation : Il faudrait mieux définir les besoins de formation et de perfectionnement professionnel du personnel de la Chambre et de combler ces besoins, en ayant recours notamment aux affectations de perfectionnement, si la situation s'y prête.

9.31 Recommandation : Les tendances en matière d'accidents, de congés de maladie et d'heures supplémentaires, de même que leurs causes, doivent être constamment analysées et, s'il y a lieu, signalées aux comités de gestion. L'analyse devrait se faire tant à l'échelon du service que globalement, au besoin, et les mesures correctives nécessaires devraient être prises.

9.32 Recommandation : Il faut envisager de façon cohérente les examens médicaux et physiques, en tenant compte des exigences particulières de chaque poste.

9.39 Recommandation : Les gestionnaires devraient faire un effort plus concerté pour cerner, documenter et analyser chaque problème de rendement pour explorer toutes les avenues possibles en vue d'améliorer le rendement.

ANNEXE 1

HOUSE OF COMMONS
CHAMBRE DES COMMUNES
OTTAWA, ONTARIO
CANADA
K1A 0A6

THE SPEAKER
LE PRÉSIDENT

July 30, 1990

Mr. Kenneth M. Dye, F.C.A.
Auditor General of Canada
240 Sparks Street
Ottawa, Ontario
K1A 0G6

Dear Mr. Dye:

Thank you for your letter of July 16, 1990 concerning the audit of the House of Commons.

The Board has discussed and agreed to the audit approach outlined in your letter. I have placed your request to meet with Board members on the agenda of the next meeting of the Board which will probably take place in late September or early October.

I very much look forward to a productive review of our operations.

Yours sincerely,

John A. Fraser

AUDITOR GENERAL OF CANADA

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

240 Sparks Street
Ottawa, Ontario
K1A 0G6

July 16, 1990

The Honourable John Fraser, M.P., P.C.
Speaker of the House of Commons
Parliament Buildings
Wellington Street
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Dear Mr. Speaker:

Further to our meeting in January, and to subsequent discussions between our officials, I am writing to outline the details of an audit of the House of Commons that I would propose to the Board of Internal Economy.

The first two components of a comprehensive audit--the attest and authorities audits--have been undertaken in the House of Commons by my office for some years now. The attest component will continue as in the past and will not form part of the proposed audit. With respect to the authorities and the economy, efficiency and effectiveness components of the audit, I would intend that they apply exclusively to the administration of the House of Commons.

By administration, I mean those functions for which the Clerk, Sergeant-at-Arms and Administrator are responsible, including the provision of support to the House of Commons, its committees and Members' offices. My interest in the latter is solely in the administrative policies, practices and controls governing the provision of support to the offices of Members. Hence, I would not intend to comment on the management of any individual Member's offices. This reflects my overall audit objective of concentrating on systemic matters.

Since the Board of Internal Economy has authority, under section 50 of the Parliament of Canada Act, to act on all matters of financial and administrative policy affecting the House of Commons, its offices and its staff, it will likely prove necessary to examine the relationship of the Board to the House administration. A similar review of the relationship between the House administration and the Standing Committee on Management and Members Services will also probably be needed.

I would like to emphasize that my audit would in no way concern itself with the constitutional, legislative or public policy roles of the House of Commons, its committees, or its Members. As well, I would not comment on procedural aspects of the House of Commons and its committees.

As we have discussed previously, I propose commencing the audit planning phase in September of this year. I would meet with you and the Board of Internal Economy on at least three occasions; on commencement of the audit planning phase, to discuss our approach for gaining an understanding of the administration and for selecting areas for audit examination; on commencement of the audit examination phase, to discuss areas I have selected and how we plan to examine each; and at the time I have a draft audit report ready to discuss with you.

Based on our initial discussions, I would expect to devote particular attention to security services, and to existing and potential joint services with the Senate. Of course, we will have an opportunity to discuss these and other details before the audit examination phase commences.

The audit would take approximately one year to complete. The results of the audit would be contained in a report to you and the Board of Internal Economy. As the examination phase progresses, I would be happy to report interim findings on request.

I hope that this suggests an audit approach that is acceptable to you and the Board of Internal Economy. I look forward to hearing from you.

Cordially yours,

Kenneth M. Dye, F.C.A.
Auditor General of Canada

CRITÈRES DE VÉRIFICATION

Critères généraux

- La Chambre des communes doit utiliser des systèmes et appliquer des pratiques de gestion qui lui donnent une assurance raisonnable que les biens sont contrôlés, que les ressources sont gérées de façon économique et efficiente, que les tâches sont bien exécutées et que les activités sont conformes aux autorisations prévues par la loi.

- Des mesures correctives appropriées doivent avoir été prises en vue de corriger les lacunes relevées dans nos rapports de vérification de 1980 et de 1983.

Contrôles financiers

- Des contrôles financiers doivent être exercés en vue de donner l'assurance que les ressources sont utilisées aux fins voulues, qu'elles ne dépassent pas les niveaux approuvés par le Parlement, et qu'elles sont conformes aux politiques de la Chambre des communes et (dans le cas des dépenses des députés) au *Manuel des allocations et services des députés.*

- Les opérations comptables doivent être exactes et complètes.

Systèmes financiers

- Les rapports et les analyses sur l'état des finances doivent faciliter la surveillance régulière des opérations, de la conformité et de l'imputabilité.

Gestion des biens

- Les responsabilités touchant la gestion des biens doivent être établies clairement selon de saines pratiques de gestion des biens.

- La Chambre des communes doit utiliser des systèmes et appliquer des pratiques de gestion qui lui permettent d'établir les registres, d'assurer le contrôle et de faire rapport des biens, depuis le moment de leur acquisition jusqu'à leur disposition.

Gestion des ressources humaines

- La Chambre des communes doit avoir des politiques, des systèmes et des pratiques qui lui permettent de gérer efficacement les ressources humaines.

Gestion du rendement des employés

- Les politiques, les systèmes et les pratiques de gestion des ressources humaines doivent contribuer au rendement attendu des employés. Les problèmes de rendement doivent être cernés et réglés.

Méthodes de gestion

- Les rôles et les responsabilités de la haute direction (y compris les chefs de secteur, les comités administratif et exécutif et le Bureau de régie interne) doivent être clairement définis et communiqués aux intéressés. La haute direction doit avoir l'appui et les moyens nécessaires pour assurer — par ses travaux de planification, de direction et de révision — une gestion efficace de la Chambre des communes.

- Les questions qui ont une incidence sur l'ensemble de l'organisation doivent être soumises au niveau approprié de la haute direction et les solutions à apporter doivent être coordonnées entre les secteurs.

Planification globale

- La haute direction doit établir et faire connaître les objectifs et les priorités de la Chambre.

- Des plans à long terme fondés sur des méthodes de planification s'appliquant à toute la Chambre pour les domaines d'intérêt commun comme les ressources humaines et financières, les locaux et les systèmes informatiques doivent être préparés et communiqués à tous.

Systèmes d'information et de rapports

- La haute direction doit pouvoir compter sur toute l'information dont elle a besoin pour exercer son rôle et remplir ses responsabilités, notamment les états financiers, l'état des progrès accomplis en fonction des plans approuvés, et le rendement des programmes selon les buts fixés. Cette information doit être pertinente, complète, exacte et soumise en temps opportun.

Vérifications indépendantes

- Un système de vérification et d'évaluation doit permettre à la haute direction d'obtenir l'assurance, donnée de façon indépendante, que les systèmes et procédures fonctionnent adéquatement et que le rendement est satisfaisant.

- La haute direction doit examiner et approuver la portée, les résultats, les recommandations et les plans d'action des travaux de vérification et d'évaluation, ainsi que les autres études ayant une incidence sur l'ensemble de l'organisation.

Gestion des projets

- Les projets les plus importants doivent être examinés et approuvés par la haute direction. Tout cadre de travail définissant les rôles et les degrés de responsabilité doit être approuvé avant d'être adopté.

- Des méthodes appropriées de gestion des projets doivent être utilisées.

Divulgation de renseignements aux députés et au public

- Des modalités de compte rendu sur les activités administratives de la Chambre et les dépenses des députés doivent être définies et respectées. Les rapports doivent présenter ces activités et ces dépenses de façon équitable et compréhensible.

Services de la Chambre

- Les services et les travaux de soutien de la Chambre des communes doivent répondre aux besoins et aux exigences des députés, des comités, du corps législatif et du personnel administratif de façon économique, efficace et efficiente.

- Le niveau de qualité des services doit être clairement défini, d'après une analyse des besoins et un examen des autres niveaux de service possibles.

- Des renseignements précis et fiables sur les coûts doivent être communiqués aux gestionnaires et utilisés pour la gestion des services.

- Les moyens doivent être pris pour assurer un bon rapport coût-efficacité des services, et pour réduire le plus possible les dédoublements. La direction doit se pencher, au besoin, sur les avantages qu'offriraient l'intégration ou le fusionnement de certaines activités.

- La direction doit s'assurer régulièrement que les services continuent de répondre aux besoins des utilisateurs d'une façon efficace par rapport aux coûts, et examiner les autres moyens possibles d'assurer ces services.

- Les gestionnaires doivent surveiller les résultats des programmes en fonction des buts fixés et en faire rapport. Ces renseignements doivent servir à améliorer le rendement des programmes.

Services de sécurité et de santé et sécurité au travail

- Le mandat des services de sécurité et de santé et sécurité au travail doit être clair. Les relations d'autorité avec les organismes de l'extérieur doivent être précisées par écrit et bien comprises, et doivent contribuer à l'efficacité des opérations de sécurité et des activités touchant la santé et la sécurité au travail.

- Des méthodes et des procédures adéquates doivent être en place pour la conduite des activités touchant la sécurité ainsi que la santé et la sécurité au travail.

- Les mesures adoptées en matière de sécurité et de santé et sécurité au travail doivent être efficaces par rapport aux coûts, établies en fonction des menaces ou des risques évalués, conformes aux exigences de la Chambre et approuvées par la haute direction.